



Offentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter

En vägledning innehåller en samlad information om vad som gäller på det aktuella området.

En vägledning kan innehålla beskrivningar av

- författningsbestämmelser
- allmänna råd
- förarbeten
- rättspraxis
- JO:s beslut.

Vägledningarna uppdateras fortlöpande. Ändringar arbetas in i den elektroniska versionen. Den elektroniska versionen hittar du på <https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/dina-rattigheter-och-skyldigheter/lag-och-ratt/vagledningar-och-rattsliga-stallningstaganden/vagledningar>.

Du som arbetar på Försäkringskassan hittar dem också på Fia.

Upplysningar: Försäkringskassan
Rättsavdelningen

Beslutad 2023-12-15

Innehåll

Förkortningar	8
Sammanfattning.....	9
Läsanvisningar	10
1 Offentlighetsprincipen	11
1.1 Offentlighetsprincipens syfte	11
1.2 Offentlighetsprincipen yttrar sig på olika sätt	11
1.3 Handlingsoffentligheten.....	11
1.3.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar	11
1.3.2 Begränsningarna i handlingsoffentligheten	12
1.4 Yttrandefriheten och informationsfriheten	12
1.5 Meddelarfriheten	12
1.6 Skyldighet att lämna uppgifter till enskild enligt OSL	13
1.7 Informationsutbyte med andra myndigheter	13
1.7.1 Särskilt om när andra myndigheter vill ha information av Försäkringskassan....	14
1.7.2 Särskilt om att lämna information till andra myndigheter på eget initiativ	15
1.7.3 Samverkan mellan myndigheter.....	15
1.7.4 Diarieföringens och arkivrättens betydelse för handlingsoffentligheten.....	16
2 Allmänna handlingar	17
2.1 Vad är en handling?	17
2.1.1 Framställning i skrift eller bild.....	17
2.1.2 Upptagning	17
2.1.3 Potentiell handling – en slags upptagning	18
2.2 När anses en handling förvarad hos en myndighet?	18
2.2.1 Framställning i skrift eller bild.....	18
2.2.2 Upptagning	19
2.2.3 Potentiell handling	20
2.3 Vad är en inkommen handling?	22
2.3.1 Framställning i skrift eller bild.....	22
2.3.2 Upptagning	23
2.4 Vad är en upprättad handling?	23
2.4.1 Handlingar som skickas iväg.....	24
2.4.2 Handlingar som hör till ärenden och som inte skickas iväg	24
2.4.3 Handlingar som inte hör till ärenden och som inte skickas iväg	24
2.4.4 Särskilt om <i>arbetsmaterial</i> och <i>levande dokument</i>	26
2.4.5 Journaler, diarium och förteckningar som förs löpande	27
2.5 Blir en handling som skickas internt inom myndigheten inkommen eller upprättad?	28
2.6 Vissa särskilda slags handlingar	29
2.6.1 Privata handlingar och handlingar som hanterats i annan egenskap än anställd vid myndigheten.....	29
2.6.2 Minnesanteckningar	31
2.6.3 Utkast och andra mellanprodukter	32
2.6.4 Säkerhetskopior	33
2.6.5 Handlingar som ingår i bibliotek	34
2.6.6 Handlingar som förvaras för teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning.....	36

2.6.7	Handlingar hos konsulter och uppdragstagare	37
2.7	Vilken status har handlingar vanligtvis på Försäkringskassan?	38
2.7.1	Handlingar i försäkringsärenden	38
2.7.2	Handlingar i administrativa ärenden och andra administrativa handlingar	39
2.7.3	Mejl	39
2.7.4	Uppgifter i Försäkringskassans it-system	42
3	Sekretess	43
3.1	Offentlighets- och sekretesslagen (OSL)	43
3.2	Vad menas med sekretess?	43
3.3	Olika former av röjande	43
3.4	Vilka gäller sekretessen mot?	44
3.4.1	Sekretess gäller mot utomstående	44
3.4.2	Sekretess internt på Försäkringskassan	45
3.5	Vilka som ska iakttä sekretess	47
3.5.1	Försäkringskassans personal	47
3.5.2	Osjälvtändig uppdragstagare	47
3.5.3	Parter bundna av avtal om tystnadsplikt eller sekretessförbehåll	47
3.6	Sekretess mellan Försäkringskassan och andra myndigheter	47
3.7	Hur en sekretessbestämmelse är uppbyggd	48
3.7.1	Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden	48
3.7.2	Skaderekvisit	48
3.7.3	Skada och men	49
3.7.4	Närstående	50
3.7.5	Avidentifierade uppgifter	51
3.8	Sekretess i förhållande till den enskilde själv med mera	52
3.8.1	Sekretess i förhållande till den enskilde själv	52
3.8.2	Sekretess i förhållande till vårdnadshavare	53
3.8.3	Sekretess i förhållande till barn	54
3.8.4	Sekretess när den enskilde har god man eller förvaltare	55
3.9	Sekretess när den som uppgiften rör är avliden	57
3.10	Konkurrens mellan olika sekretessbestämmelser	58
3.11	Sekretessens räckvidd	59
3.12	Hur en sekretessprövning görs	59
4	Sekretessbestämmelser på Försäkringskassan	60
4.1	Socialförsäkringssekretessen	60
4.1.1	Huvudregeln	60
4.1.2	Sekretess till skydd för den enskilde själv	61
4.1.3	Sekretess till skydd för anmälan och utsaga	62
4.2	Andra särskilda sekretessbestämmelser i kärnverksamheten	63
4.2.1	Elstöd	63
4.2.2	Arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd och medicinsk service	64
4.3	Generellt skydd för uppgift som rör hälsa och sexualliv	65
4.4	Generellt skydd för adressuppgifter, kontaktuppgifter och liknande	66
4.5	Skyddade personuppgifter	67
4.5.1	Skyddad folkbokföring	67
4.5.2	Sekretessmarkering	68
4.5.3	Fingerade personuppgifter	69
4.6	Skydd för statistikuppgifter	69
4.6.1	Statistik i kärnverksamheten	69

4.6.2	Den särskilda statistikverksamheten.....	70
4.7	Sekretess till skydd för Försäkringskassans personal	71
4.7.1	Personalvårdande åtgärder.....	72
4.7.2	Hälsotillstånd, omplacering och pensionering i övrig personaladministrativ verksamhet.....	72
4.7.3	Anställdas namn och andra personliga förhållanden vid hot och trakasserier...	73
4.7.4	Kontaktuppgifter, fotografier och personnummer.....	74
4.7.5	Särskilt om sekretess i anställningsärenden och ansökningshandlingar.....	76
4.8	Polisanmälan och förundersökning	78
4.9	Säkerhet och sekretess i it-miljön	79
4.10	Teknisk bearbetning och lagring	81
4.11	Sekretess och den sökandes behandling av personuppgifter	81
4.12	Andra sekretessbestämmelser på Försäkringskassan	84
5	Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess	86
5.1	Samtycke.....	86
5.2	Nödvändigt att lämna ut en uppgift	88
5.3	Partsinsyn.....	89
5.4	Sekretessförbehåll.....	93
5.5	Riksdagen, regeringen, utredningar med mera	94
5.6	Omprovning eller överprovning	95
5.7	Tillsyn eller revision	96
5.8	Brott och brottsmisstankar	97
5.9	Generalklausulen	99
5.10	Uppgiftsskyldigheter	103
5.10.1	Uppgiftslämnarförordningen (UF).....	104
5.10.2	Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar	105
5.10.3	Skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter	106
5.10.4	Skyldigheter att lämna uppgifter till Försäkringskassan.....	107
5.11	När Försäkringskassan <i>får</i> eller <i>kan</i> lämna uppgifter utan hinder av sekretess	108
5.12	Sekretess mot utländska myndigheter	108
6	Att göra en sekretessprovning enligt 28 kap. 1 § OSL.....	110
6.1	Är uppgiften sekretessreglerad och sekretessbelagd?	110
6.1.1	Utgångspunkt för menprovningen är uppgiftens karaktär	110
6.1.2	Omständigheter i det enskilda fallet kan påverka menprovningen	113
6.2	Finns det någon skyldighet eller möjlighet att lämna ut uppgiften?	115
6.2.1	Finns det någon sekretessbrytande bestämmelse?	115
6.2.2	Kan sökanden lämna ytterligare upplysningar?	116
7	Rätten att ta del av allmän handling	117
7.1	Begäran om allmän handling enligt 2 kap. TF	117
7.2	Skyndsamhetskrav	117
7.3	Anonymitet och efterfrågeförbud	118
7.4	Omfattande och frekventa ärenden.....	119
7.5	Begränsningar i myndighetens skyldighet att lämna ut allmän handling i 2 kap. TF	121
7.5.1	Begränsad rätt att få en handling framställd	121
7.5.2	Ingen rätt att få en handling som inte förvaras på myndigheten	121
7.5.3	Ingen rätt att få en handling som inte kan identifieras	122

7.5.4	Omfattande efterforskningar	123
7.6	Skyldighet att lämna ut en maskerad handling	126
7.7	Hur och när en allmän handling ska lämnas ut	127
7.7.1	Lämna ut en handling <i>på stället</i>	127
7.7.2	Lämna ut en kopia av en allmän handling.....	129
7.7.3	Lämna ut uppgifter till enskilda enligt OSL.....	130
7.8	Hantering av ett utlämnandeärende.....	131
8	Meddelarfriheten och dess förhållande till sekretessprövningen	132
8.1	Vad är meddelarfrihet?.....	132
8.2	Meddelarfriheten kan inte begränsas hur som helst.....	132
8.3	I vilka situationer används meddelarfriheten?.....	132
9	Behandling av personuppgifter	133
9.1	Tillämplig lagstiftning	133
9.1.1	EU:s dataskyddsförordning	133
9.1.2	Dataskyddslagen och tillhörande förordning	133
9.1.3	114 kap. SFB och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration	133
9.1.4	Lagen och förordningen om den officiella statistiken	133
9.2	Personuppgifter	133
9.2.1	Vad är en personuppgift?	133
9.2.2	Vad är en känslig personuppgift?.....	134
9.2.3	Vad är en uppgift om lagöverträdelse?	134
9.2.4	Vad är pseudonymiserade personuppgifter?	135
9.2.5	Vad är anonymiserade uppgifter?	135
9.3	Behandling av personuppgifter	135
9.3.1	Automatiserad och manuell behandling	135
9.4	Personuppgiftsansvar.....	136
9.5	Personuppgiftsbiträde	136
9.6	Förutsättningar för behandling av personuppgifter	136
9.6.1	Grundläggande principer för behandling av personuppgifter.....	136
9.6.2	Rättslig grund	137
9.6.3	Ändamål	139
9.6.4	Behandling av känsliga personuppgifter	140
9.6.5	Behandling av uppgifter om lagöverträdelser	142
9.7	Säkerhetsåtgärder.....	143
9.7.1	EU:s dataskyddsförordning	143
9.7.2	Behandling av personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen.....	144
9.7.3	Behörighetsbegränsningar	145
9.8	Registrerades rättigheter.....	145
9.8.1	Information	145
9.8.2	Registerutdrag	146
9.8.3	Rättelse, radering och begränsning	147
9.8.4	Rätt att invända mot behandling	147
9.9	Personuppgiftsincident	148
9.10	Sanktionsavgift	148
9.11	Dataskyddsombud.....	148
9.12	Konsekvensbedömning	149
9.13	Överklagande	149

10	Dataskyddsbestämmelserna och bestämmelser om offentlighet och sekretess.....	151
10.1	Offentlighetsprincipen har företräde, men dataskyddsbestämmelserna har betydelse	151
10.2	Digitalt utlämnande av personuppgifter.....	151
10.2.1	Ingen rätt att få uppgifter digitalt enligt TF.....	151
10.2.2	Förutsättningar för elektroniskt utlämnande av uppgifter inom förmånsverksamheten.....	152
10.2.3	Förutsättningar för digitalt utlämnande av uppgifter i övrig verksamhet	153
10.3	Säkerhetskrav gäller vid all behandling av personuppgifter.....	153

Förkortningar

Förkortning	Förklaring
Dataskyddslagen	Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
EU:s dataskyddsförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
KRNG	Kammarrätten i Göteborg
KRNJ	Kammarrätten i Jönköping
KRNS	Kammarrätten i Stockholm
KRSU	Kammarrätten i Sundsvall
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv I (Domar från Högsta domstolen)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
OSF	Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
SFB	Socialförsäkringsbalken
SofdF	Förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
UF	Förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter (uppgiftslämnarförordningen)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen
ÅHS	Försäkringskassans ärendehanteringssystem

Sammanfattning

Alla medarbetare på Försäkringskassan kommer i sitt arbete på ett eller annat sätt i kontakt med frågor som gäller offentlighet, sekretess och integritetsskydd och måste ha kunskap om vad som gäller på dessa områden.

I vägledningen kan du läsa om offentlighetsprincipen, vad som är en allmän handling, när uppgifter omfattas av sekretess och vad som gäller för behandling av personuppgifter på Försäkringskassan.

Läsanvisningar

Vägledningen riktar sig till alla anställda inom Försäkringskassan och till de som på annan grund deltar i myndighetens verksamhet.

Syftet med denna vägledning är att öka kunskapen om allmänna handlingar, offentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter. Den är tänkt att vara ett stöd i den dagliga hanteringen av handlingar och uppgifter, men också exempelvis vid utbildning av Försäkringskassans medarbetare och utvecklingsinsatser. Vägledningen är ett särskilt viktigt stöd för den som i olika situationer måste ta ställning till om information kan lämnas ut (till exempel vid begäran om allmän handling) och behandling av personuppgifter.

Vägledningen redovisar och förklarar lagar och andra bestämmelser på området. Den redogör för rättsfall, JO-beslut och uttalanden i förarbeten som är särskilt viktiga för att förstå hur lagen ska tillämpas.

Den som vill ha ut handlingar och uppgifter kallas i vägledningen för sökande. Den vars personuppgifter behandlas kallas registrerad.

Hänvisningar

I vägledningen finns hänvisningar till lagar, förordningar och föreskrifter. Det finns också hänvisningar till interna styrdokument, förarbeten, rättsfall, JO-beslut och andra vägledningar. Dessa hänvisningar finns antingen i löpande text eller inom parentes i direkt anslutning till den mening eller det stycke den avser.

Sist i vägledningen finns en källförteckning som redovisar de lagar, förordningar, domar med mera som nämns i vägledningen.

Historikbilaga

Denna vägledning har reviderats. I historikbilagan finns en kortfattad beskrivning av de sakliga ändringar som gjorts i respektive version av vägledningen. Genom att läsa historikinformationen får du en överblick över de viktigaste nyheterna i den här versionen.

Att hitta rätt i vägledningen

I vägledningen finns en innehållsförteckning. Den är placerad först och ger en översiktsbild av vägledningens kapitel och avsnitt. Med hjälp av fliken "Bokmärken" i vänsterkanten kan du navigera mellan avsnitten. Det finns också en sökfunktion för att hitta enstaka ord och begrepp.

1 Offentlighetsprincipen

Svensk rättskipning och förvaltning präglas sedan lång tid tillbaka av offentlighetsprincipen. Denna princip har mycket stor betydelse för myndigheternas kontakter med varandra och deras sätt att förhålla sig till medborgarna.

1.1 Offentlighetsprincipens syfte

Offentlighetsprincipen innebär att myndigheternas verksamhet ska ske under allmän insyn och kontroll. Vad principen egentligen står för och handlar om är öppenhet. Genom öppenheten garanteras en fri samhällsdebatt. Offentlighetsprincipen är därför en viktig hörnsten i vår demokrati.

Allmänheten och massmedia ges genom offentlighetsprincipen en vidsträckt insyn i och möjlighet att kontrollera de offentliga organens verksamhet. Möjligheten till insyn förebygger felaktigheter och motiverar grundlighet och omtanke i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsprincipen garanterar på så sätt effektivitet i förvaltningen. Insynen är också en viktig garanti för enskilda människors rättssäkerhet.

Offentlighetsprincipen gör det vidare möjligt för många olika aktörer att få ut uppgifter som kan användas i den egna verksamheten. Det finns en rad olika aktörer som har intresse av att ta del av allmänna handlingar och uppgifter i dem. Exempelvis behöver privata företag och forskare uppgifter av varierande slag. I praktiken är det främst via massmedia som informationen når den breda allmänheten.

1.2 Offentlighetsprincipen yttrar sig på olika sätt

Offentlighetsprincipen kan sägas vara en samlingsbeteckning på flera olika grundläggande fri- och rättigheter. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt i Sveriges grundlag, exempelvis genom allmänna handlingars offentlighet (handlingsoffentlighet), rätten till yttrandefrihet och meddelarfriheten för tjänstemän.

Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter och offentlighet i myndigheternas verksamhet finns i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det finns även bestämmelser om fri- och rättigheter på andra håll. Sett ur ett europeiskt perspektiv kan nämnas Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt EU-rätten.

1.3 Handlingsoffentligheten

1.3.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar

2 kap. 1 § TF

Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Med offentlighetsprincipen avses ofta allmänna handlingars offentlighet, den så kallade handlingsoffentligheten, som kommer till uttryck genom rätten att ta del av allmänna handlingar.

Syftet med handlingsoffentligheten är att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Genom bestämmelsen markeras att handlingsoffentligheten är en del av den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten.

Det är inte bara svenska medborgare som har rätt att ta del av allmänna handlingar. Utgångspunkten är att rätten att ta del av allmänna handlingar tillkommer alla oavsett medborgarskap. Men för utländska medborgare och statslösa kan rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas genom lag (14 kap. 5 § TF). Någon sådan lag finns inte för närvarande.

En myndighet är skyldig att hantera en begäran om att ta del av en allmän handling. På vilket sätt detta ska göras regleras i 2 kap. TF. Kraven på skyndsamhet är stora.

I TF finns bestämmelser om vilka slags handlingar som är allmänna och hur sådana handlingar ska tillhandahållas den som vill ta del av dem. Där finns även grundläggande bestämmelser om vilka begränsningar som får göras i handlingsoffentligheten.

Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF gäller inte mellan myndigheter. De har alltså inte rätt att ta del av allmänna handlingar enligt bestämmelserna i 2 kap. TF (HFD 2021 ref. 10 och JO:s dnr 9586-2020). Myndigheter kan däremot ha rätt att ta del av information med stöd av andra regler. Läs mer i avsnitt 1.7.

1.3.2 Begränsningarna i handlingsoffentligheten

Rätten att ta del av myndigheters handlingar enligt 2 kap. TF är inte ovillkorlig. En helt avgörande förutsättning är, först och främst, att det rör sig om en *allmän* handling. Läs mer om allmänna handlingar i avsnitt 2.

Det krävs även att handlingen är *offentlig*. Bestämmelser om tystnadsplikt och förbud att lämna ut allmänna handlingar finns i OSL. Läs mer om sekretess i avsnitt 3.

Av bestämmelserna i 2 kap. TF framgår på vilket sätt som var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar. Där beskrivs på vilket sätt myndigheten är skyldig att tillhandahålla allmänna handlingar. Av bestämmelserna följer även vilka skyldigheter myndigheten har att efterforska allmänna handlingar och hur preciserad en begäran måste vara för att kunna tillmötesgå. Även dessa bestämmelser innebär en slags begränsning i handlingsoffentligheten. Läs mer i avsnitt 7.5 och 7.6.

1.4 Yttrandefriheten och informationsfriheten

Varje medborgare är mot det allmänna garanterad frihet att i tal, skrift, bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Man har även frihet att hämta in och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (2 kap. 1 och 22 §§ RF).

Dessa friheter gäller även personer som är verksamma på en myndighet. Begränsningar i yttrande- och informationsfriheten finns i OSL.

1.5 Meddelarfriheten

Var och en har rätt att till massmedia och författare lämna uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöras i tryckt skrift (1 kap. TF).

En likartad rätt gäller för att lämna uppgifter till radio, TV och liknande medier (1 kap. YGL). Meddelarfriheten är, liksom rätten att ta del av allmänna handlingar, en av huvudkällorna för nyhetsinformationen.

Det finns begränsningar i meddelarfriheten. Dessa finns i OSL.

Meddelarfriheten behandlas mer utförligt i avsnitt 8.

1.6 Skyldighet att lämna uppgifter till enskild enligt OSL

6 kap. 4 § OSL

En myndighet ska på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Utöver skyldigheten att tillhandahålla allmänna handlingar är myndigheten skyldig att – i den mån uppgiften inte är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång – på begäran av en enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar. En myndighet måste alltså lämna upplysningar, till exempel muntligen, till allmänheten om innehållet i allmänna handlingar.

Läs mer om att lämna ut uppgifter enligt OSL i avsnitt 7.7.3, bland annat om hur snabbt utlämnandet ska ske och begreppet *hindra arbetets behöriga gång*.

1.7 Informationsutbyte med andra myndigheter

8 § FL

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. [...]

6 § myndighetsförordningen

[...] Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. [...]

6 kap. 5 § OSL

En myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF gäller inte mellan myndigheter (se avsnitt 1.3.1). Men myndigheter ska hjälpa varandra, bland annat genom att lämna information till varandra (8 § FL och prop. 1979/80:2 Del A s. 89). Detta kommer bland annat till uttryck i 8 § FL som kompletteras av 6 § myndighetsförordningen (2007:515). Dessa bestämmelser är dock allmänt hållna och ger inget stöd för att få information, eller skyldighet att lämna information, i enskilda fall.

Informationsskyldigheten mellan myndigheter regleras i stället i 6 kap. 5 § OSL. Skyldigheten gäller inte bara uppgifter i allmänna handlingar, utan alla offentliga uppgifter som finns på myndigheten. Det finns inget tydligt svar på frågan om uppgiften måste vara dokumenterad eller om det räcker att en anställd på myndigheten har vetskap om uppgiften. (KRNJ 3732-07 jämförd med KRNS 2354-11)

Det finns också många mer eller mindre preciserade bestämmelser som reglerar uppgiftslämnande mellan myndigheter i särskilda situationer, så kallade *uppgiftsskyldigheter*. Enligt vissa bestämmelser ska Försäkringskassan lämna uppgifter till andra myndigheter, ibland på begäran och ibland på eget initiativ. Enligt andra bestämmelser får eller kan Försäkringskassan lämna uppgifter, men är inte skyldig att

göra det. Läs mer om uppgiftsskyldigheter och andra bestämmelser som medger att uppgifter lämnas ut i avsnitt 5.

Informationsutbyte mellan myndigheter förutsätter att det inte finns något hinder på grund av sekretess. De allmänna bestämmelserna om samverkan i FL och myndighetsförordningen ger inte stöd för att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess. OSL har företrädare framför FL (enligt 4 § FL) och skyldigheten att hjälpa andra myndigheter innebär inte någon sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen mellan Försäkringskassan och andra myndigheter (se avsnitt 5.10). Uppgiftsskyldigheter och bestämmelser som medger att uppgifter lämnas mellan myndigheter reglerar själva uppgiftslämnandet. De är i sin tur knutna till sekretessbrytande bestämmelser, som innebär att uppgifterna ska eller kan lämnas ut *trots sekretess*. I avsnitt 3.4.1 och 3.6 kan du läsa mer om att sekretess gäller även mellan myndigheter och vad som krävs för att kunna lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet.

Det här avsnittet rör bara uppgiftslämnandet som sådant. Om du i ett konkret fall ska ta ställning hur ett uppgiftslämnande som är tillåtet ska gå till (till exempel om uppgifter får skickas via mejl) måste du också ta ställning till reglerna om dataskydd och informationssäkerhet. Läs mer i kapitel 9.

Läs mer

Läs mer om informationssäkerhet på Fia, i Försäkringskassans riktlinjer (2018:13) *Säkerhetsregler* och Försäkringskassans anvisningar (2022:09) *Säkerhet på Försäkringskassan*.

1.7.1 Särskilt om när andra myndigheter vill ha information av Försäkringskassan

Försäkringskassan lämnar oftast ut uppgifter till andra myndigheter på begäran med stöd av 6 kap. 5 § OSL eller någon uppgiftsskyldighet (läs mer om dessa i avsnitt 5.10).

Eftersom reglerna i 2 kap. TF inte är tillämpliga, så gäller exempelvis inte efterfrågeförbudet eller skyndsamhetskravet i TF. Det betyder att det inte finns något hinder att ställa frågor till den myndighet som begär information. Tvärtom kan det vara nödvändigt att ställa frågor, om det inte framgår av begäran vilka uppgifter det handlar om, vad de ska användas till eller vilken bestämmelse myndigheten stödjer sin begäran på. Det är sedan Försäkringskassans ansvar att bedöma om det är möjligt att lämna ut uppgifter enligt den angivna bestämmelsen i det enskilda fallet. En sekretessprövning måste alltid göras.

Även om 6 kap. 5 § OSL inte innehåller något sådant skyndsamhetskrav som finns i TF, så är utgångspunkten att förfrågan ska hanteras skyndsamt. Enligt JO bör det finnas ett förhållandevis stort utrymme att beakta omständigheterna i det enskilda fallet när man bedömer hur skyndsamt handläggningen ska vara. Den myndighet som vill ha uppgifter kan exempelvis uppge hur snart den behöver den efterfrågade uppgiften eller handlingen. Den myndighet som förvarar uppgifterna kan också fråga om behovet och anpassa sin handläggning efter svaret. (JO:s dnr 9586-2020)

Enligt 6 kap. 5 § OSL behöver en myndighet inte lämna ut en uppgift om det skulle hindra arbetets behöriga gång. Det kan t.ex. vara på grund av att uppgiften inte finns tillgänglig utan en omfattande efterforskning eller en annars mycket krävande arbetsinsats. Det saknar däremot betydelse om myndigheten i en mer obestämd framtid kan få problem på grund av utlämnandet, t.ex. om det som lämnas ut är ett utkast som

aldrig färdigställt och det på grund av utlämnandet uppstår oklarheter kring myndighetens ståndpunkt i en viss fråga. (HFD 2023 ref. 40)

Läs mer

En förfrågan om information från en annan myndighet hanteras enligt Försäkringskassans riktlinjer (2011:7) Utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter.

1.7.2 Särskilt om att lämna information till andra myndigheter på eget initiativ

När Försäkringskassan lämnar uppgifter på eget initiativ till en annan myndighet sker det inte med stöd av 6 kap. 5 § OSL.

Oftast lämnar vi uppgifter till andra myndigheter med stöd av en bestämmelse som innebär en skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter i den aktuella situationen – en specifik uppgiftsskyldighet (läs mer om dessa i avsnitt 5.10). Men det kan också vara möjligt att lämna uppgifter i andra fall, exempelvis med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL (läs mer i avsnitt 5.9).

Om uppgiftslämnandet inte är särskilt reglerat, exempelvis i en specifik uppgiftsskyldighet, krävs att man tar ställning till om det är möjligt och lämpligt att lämna ut uppgifterna på eget initiativ. I en sådan situation ställs stora krav på myndighetens omdöme (JO:s dnr 6197-2008). Vi ska objektivt och sakligt kunna motivera uppgiftslämnandet med beaktande av Försäkringskassans uppdrag. Vi ska inte heller lämna fler uppgifter än som krävs för att uppnå detta syfte. Om det rör sig om sekretessreglerade uppgifter måste vi också ta ställning till om uppgifterna kan lämnas ut trots sekretess, exempelvis med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL).

Försäkringskassan lämnar information till andra myndigheter på eget initiativ, till exempel

- om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp enligt lagen (2008:206) om underrättelsesyldighet vid felaktiga utbetalningar
- för att handlägga ärenden, med stöd av 10 kap. 2 § OSL
- vid misstanke om att ett barn far illa (10 kap. 27 § OSL)
- vid misstanke om brott (och anmälan om brott) med stöd av 10 kap. 24 § OSL, 10 kap. 2 § OSL eller 10 kap. 27 § OSL.

Läs mer om dessa situationer i avsnitt 5.10.2, 5.2, 5.9 och 5.8.

1.7.3 Samverkan mellan myndigheter

Försäkringskassan deltar i olika former av samverkan med andra myndigheter. Då sker ofta ett utbyte av information. Stödet för sådan samverkan finns i Försäkringskassans instruktion, i annan författning och i regeringsuppdrag. Allmänna bestämmelser som samverkan (exempelvis i 8 § FL, 6 § myndighetsförordningen eller 5 § förordning [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan) innebär dock inte någon generell rätt att utbyta uppgifter. De bryter inte heller sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL. Precis som i fråga om annat informationsutbyte måste samverkan vara förenligt med regelverket om sekretess, dataskydd och informationssäkerhet.

1.7.4 Diarieföringens och arkivrättens betydelse för handlingsoffentligheten

En förutsättning för att handlingsoffentligheten ska fungera i praktiken är att myndigheter håller en god offentlighetsstruktur. Myndigheter ska hantera, organisera och bevara sina allmänna handlingar så att en begäran om utlämnande av allmän handling kan hanteras korrekt och skyndsamt enligt 2 kap. TF. I 4–6 kap. OSL finns bestämmelser som ska säkerställa detta, bland annat krav på myndigheters hantering av och registrering (diarieföring) av allmänna handlingar. I det arkivrättsliga regelverket finns regler om bevarande och gallring av allmänna handlingar. Som utgångspunkt gäller att en allmän handling inte får ändras, förvanskas eller göras oläslig. I 2 kap. 23 § TF finns en bestämmelse vars syfte är att betona arkivreglernas betydelse för rätten till insyn (prop. 2001/02:70 s. 39). Det är också viktigt för möjligheten till insyn i myndighetens verksamhet att den information som myndigheten hanterar dokumenteras. Regler om dokumentation finns i förvaltningslagen och i 4 kap. 3 § OSL.

Läs mer

Läs mer om registrering (diarieföring), gallring och bevarande i Försäkringskassans vägledning (2004:3) *Försäkringskassan och arkivhantering*, Försäkringskassans riktlinjer (2022:01) *Gallring och bevarande av verksamhetsinformation*, Försäkringskassans anvisningar (2023:09) *Gallring och bevarande av verksamhetsinformation* och Försäkringskassans riktlinjer (2005:5) *för hantering och diarieföring av allmänna handlingar*. Frågor om gallring och bevarande berörs även i kapitlet om journalförstöring och korrigerig av andra uppgifter i försäkringsärenden i Försäkringskassans vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken* och i Försäkringskassans riktlinjer (2008:25) *Registervård (rättelse av personuppgifter)*.

Läs mer om dokumentation i vägledningen (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken*.

2 Allmänna handlingar

2 kap. 4 § TF

En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

En allmän handling är inte det samma som en *offentlig handling*. En allmän handling kan vara antingen (helt eller delvis) offentlig eller (helt eller delvis) sekretessbelagd. Detta visar sig först vid en sekretessprövning (läs mer om sekretess i kapitel 3, 3.12 och 6).

2.1 Vad är en handling?

2 kap. 3 § TF

Med handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

En handling är ett fysiskt medium som innehåller information av något slag. Man har att göra med en handling så snart det är fråga om "en form för att lagra och bevara upplysningar" (RÅ 1971 ref. 15, SOU 2001:3 s. 98 och 109).

I TF kategoriseras handlingar som antingen en *framställning i skrift eller bild*, exempelvis en pappershandling, eller en *upptagning*, exempelvis datorlagrad information.

En framställning eller upptagning som helt saknar informationsinnehåll eller som inte förmedlar information som har samband med myndighetens uppgifter är inte en handling i TF:s mening (prop. 1975/76:160 s. 120). Exempel på detta är förbrukningsartiklar såsom kaffeförpackningar (jfr KRNS 6328-20).

2.1.1 Framställning i skrift eller bild

En framställning i skrift eller bild är en handling i traditionell bemärkelse som kan uppfattas utan något tekniskt hjälpmedel. Det handlar oftast om pappersdokument, men i princip kan vilket föremål som helst som innehåller information vara en handling. Man kan säga att begreppet framställning tar sikte på uppgifter förmedlade i en viss varaktig form, exempelvis i ett pappersdokument eller ett framkallat fotografi (SOU 1997:39 s. 471 och prop. 2001/02:70 s. 14).

2.1.2 Upptagning

En upptagning är en handling där informationen inte kan uppfattas eller förstås utan ett tekniskt hjälpmedel. Begreppet upptagning tar inte sikte på något konkret fysiskt objekt, utan på själva informationsinnehållet. Det är alltså den lagrade informationen och inte själva hårddisken eller usb-minnet som utgör handlingen. (SOU 2010:4 s. 31, SOU 2001:3 s. 105 och 113, prop. 2001/02:70 s. 14)

När det gäller digital information används begreppet *upptagning för automatiserad behandling* i TF. I andra sammanhang förekommer även begreppet *elektronisk handling*. Det rör sig om uppgifter som är fixerade på någon form av datamedium och som antingen finns i eller kan matas in i en dator.

Varje konstellation av sakligt och logiskt sammanhängande uppgifter ska ses som en upptagning för sig. Ett dataregister kan alltså bestå av flera upptagningar. Exempelvis är varje post i ett register som innehåller information om en viss angiven person att betrakta som en upptagning. (Bohlin 2015, s. 40f.) Exempel på upptagningar för automatiserad behandling är elektroniska dokument (till exempel i word- eller pdf-format), mejl och uppgifter i en databas.

I många fall liknar datorlagrad information ett traditionellt pappersdokument på så sätt att det finns en slutligt utformad och redan existerande handling med ett bestämt, fixerat, innehåll som går att återskapa gång på gång. Detta kallas för *en färdig elektronisk handling*. Exempel på färdiga elektroniska handlingar är mejl, elektroniska dokument och en elektronisk kopia av ett inskannat pappersdokument. (prop. 2001/02:70 s. 20ff.)

2.1.3 Potentiell handling – en slags upptagning

En *sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling* är en särskild slags upptagning. Med detta begrepp i TF avses en möjlig sammanställning av den datorlagrade information som finns hos myndigheten. En sådan handling existerar ännu inte i sammanställd form, men är möjlig att skapa. Det brukar därför även kallas för *en potentiell handling*.

I praktiken kan en potentiell handling vara en lista på en viss typ av ansökningar under en viss tidsperiod (jfr KRNS 484-23), en lista på målnummer för viss typ av domar under en viss tidsperiod (jfr KRNS 8021-20) eller en lista på en viss typ av handlingar som kommit in till Försäkringskassan (jfr KRNS 5609-21). Det kan också kallas för statistik (jfr KRNS 8358-21). Läs mer om begäran om statistik i avsnitt 2.7.4 och i riktlinjerna (2011:7) Utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter.

Att skilja på *en färdig elektronisk handling* och *en potentiell handling* har betydelse för frågan om när handlingen anses förvarad hos myndigheten. Läs mer i avsnitt 2.2.3.

Observera att i fråga om handlingar i pappersform är myndigheten inte skyldig att framställa en "ny" handling genom sammanställning av uppgifter som kan hämtas ur befintliga handlingar. Läs mer i avsnitt 7.5.1.

2.2 När anses en handling förvarad hos en myndighet?

2.2.1 Framställning i skrift eller bild

Det är som regel enkelt att avgöra om pappershandlingar och andra framställningar är förvarade hos en myndighet, för oftast finns de rent fysiskt i myndighetens lokaler. En handling kan dock anses förvarad hos myndigheten även om den finns utanför myndighetens lokaler (prop. 1975/76:160 s.122), till exempel när en anställd tagit med den hem (RÅ 1951 E 42). Om en behörig befattningshavare hos myndigheten tar emot handlingar utanför myndighetens lokaler, betraktas de också som inkomna och förvarade hos myndigheten, se avsnitt 2.3.1.

Det förekommer att företag eller en annan myndighet hanterar handlingar för Försäkringskassans räkning. I sådana situationer kan handlingen anses förvarad hos Försäkringskassan. Exempel på detta är handlingar hos Statens servicecenter, se avsnitt 2.3.1. Läs om handlingar hos konsulter och uppdragstagare i avsnitt 2.6.7.

2.2.2 Upptagning

2 kap. 6 § TF

En upptagning som avses i 3 § anses förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

När det gäller upptagningar är själva tillgängligheten till informationen avgörande för om upptagningen är förvarad hos myndigheten. Datorlagrad information anses förvarad hos Försäkringskassan om den fysiskt lagras i våra lokaler eller om vi har teknisk åtkomst till informationen (som kan vara lagrad hos någon annan) i läsbar eller annan uppfattbar form. Exempel på upptagningar som är förvarade hos Försäkringskassan är ett mejl eller en handling i ett ärende som syns på en bildskärm. Ett annat exempel är information hos ett företag eller en annan myndighet som Försäkringskassan via uppkoppling har teknisk åtkomst till.

Innan en upptagning har gjorts tillgänglig för myndigheten anses handlingen inte förvarad hos myndigheten. Uppgifter som läggs in i ett digitalt informationssystem som myndigheten förfogar över ingår normalt sett i en allmän handling hos myndigheten så snart uppgifterna i systemet finns tillgängliga i uppfattbar form hos myndigheten (prop. 2016/17:180 s. 141).

En myndighet kan erbjuda andra myndigheter it-drift, det vill säga att tekniskt lagra eller bearbeta de myndigheternas handlingar. En myndighet kan också tillhandahålla e-tjänster med *eget utrymme* till enskilda. Läs mer i avsnitt 2.6.6 om när de handlingar som omfattas av it-driften eller som finns i det egna utrymmet anses vara allmänna handlingar.

Om uppgifter hos en myndighet finns tillgängliga för en annan myndighet via direktåtkomst, anses de vara förvarade hos såväl den myndighet där uppgifterna finns som den myndighet som kan hämta uppgifterna (se prop. 2002/03:135 s. 90, SOU 2015:39 s. 122 och HFD 2015 ref. 61).

En färdig elektronisk handling, till exempel ett mejl, är till skillnad från en potentiell handling förvarad hos myndigheten även om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att göra den tillgänglig (läs mer i avsnitt 2.2.3).

Rättsfall

En QR-kod har bedömts inte vara en allmän handling hos myndigheten, eftersom innehållet i koden inte var tillgängligt genom något tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjade. (HFD mål nr 598-18)

En *cookie-fil* (en datafil som på begäran av en webbplats som användaren besöker placeras på dennes dator av webbläsaren) har bedömts vara en inkommen och förvarad handling hos myndigheten. (RÅ 1999 ref. 18 I)

Innehållet på internetsidor, vars adresser (länkar) getts in till en kammarrätt, har bedömts inte vara allmänna handlingar hos myndigheten. Innehållet i länkarna hade inte tillförts något ärende och ansågs inte heller av annan anledning blivit allmän handling hos myndigheten. (HFD mål nr 3334-16)

2.2.3 Potentiell handling

2 kap. 6 § andra stycket TF

[...]

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder och inte annat följer av 7 §.

2 kap. 7 § TF

En sammanställning enligt 6 § andra stycket anses inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person.

En sammanställning av datorlagrade uppgifter är en särskild slags handling (en slags upptagning, se avsnitt 2.1.3). Handlingen behöver inte finnas ännu på myndigheten, men ska vara möjlig att sammanställa genom sökningar eller bearbetningar av uppgifter ur en eller flera upptagningar för automatiserad behandling. Detta kallas därför även för en *potentiell handling*.

Sammanställningen ska avse uppgifter ur en upptagning som enligt övriga regler i 2 kap. TF är att anse som allmän handling hos myndigheten (prop. 2001/02:70 s. 37 och HFD mål nr 5971-20). Det betyder att myndigheten inte är skyldig att skapa en potentiell handling genom att sammanställa uppgifter ur exempelvis privata mejl eller arbetsmaterial som ännu inte blivit allmän handling.

En potentiell handling anses förvarad hos en myndighet endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med *rutinbetonade åtgärder*. Om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att få fram den efterfrågade handlingen anses den inte vara förvarad hos myndigheten. Den är därför inte heller allmän.

Bestämmelsen är ett uttryck för den s.k. likställighetsprincip som innebär att allmänheten ska ha tillgång till datorlagrad information i samma utsträckning som den är tillgänglig för myndigheten (prop. 2001/02:70 s. 16).

Vad menas med *rutinbetonade åtgärder*?

Med rutinbetonade åtgärder menas en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader eller komplikationer. Bedömningen får göras med hänsyn till såväl den allmänna tekniska utvecklingen som den tekniska kompetensen och den tekniska utvecklingen på myndigheten i fråga (prop. 2001/02:70 s. 16f., 22 och 37).

Hos Försäkringskassan finns det sammanställningar som vi löpande använder i vår verksamhet och som alltså kan tas fram med rutinbetonade åtgärder. Ett exempel på detta är statistikrapporter. I andra fall kan det krävas nya sökningar och bearbetningar, eller en slags programmeringsåtgärder, för att skapa sammanställningen. Även sådant kan i vissa fall göras med rutinbetonade åtgärder.

Oftast handlar det om att använda befintliga system och datorprogram för att ta fram den sammanställning som efterfrågas. Men myndigheten är också skyldig att tillhandahålla ett nytt datorprogram om det kan göras genom rutinbetonade åtgärder (det vill säga genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra

komplikationer). En sökande har dock inte rätt att ställa datorprogram eller datorkapacitet till myndighetens förfogande och begära bearbetningar med hjälp av detta. (Prop. 2001/02:70 s. 16 f.)

Vad som är rutinbetonade åtgärder har utvecklats närmare i praxis.

Rättsfall

En sammanställning kunde göras tillgänglig genom programmeringsåtgärder i befintliga program som tillsammans med kvalitetskontroller beräknades ta i anspråk en arbetsinsats på 4–6 timmar. Ett arbete av sådan omfattning ansågs gå utöver vad som kan anses utgöra en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader. Sammanställningen kunde inte göras tillgänglig genom rutinbetonade åtgärder och var därför inte en allmän handling hos myndigheten. (HFD 2015 ref. 25)

För att kunna få fram en sammanställning skulle det krävas dels en utredningsinsats på omkring två timmar, dels specialprogrammering av ett befintligt datorprogram samt efterkontroll. HFD ansåg att det gick utöver rutinbetonade åtgärder. Sammanställningen av uppgifter var därför inte en allmän handling. (RÅ 1988 ref. 84)

En sammanställning av uppgifter ur mejlloggar, som skulle kräva tre timmars arbete av en utomstående konsult till en kostnad om 5 494 kr, har bedömts gå utöver rutinbetonade åtgärder. Sammanställningen var därför inte allmän handling hos myndigheten. (KRNS 7391-19)

En sammanställning som skulle kräva tre timmar att ta fram tillsammans med nödvändiga kvalitetskontroller bedömdes kunna tas fram med rutinbetonade åtgärder och bedömdes vara en allmän handling. Detta trots att det krävdes en särskilt för ändamålet framtagen programkod och särskild bearbetning av rådata. (KRNS 7094-19)

En sammanställning av uppgifter hos Försäkringskassan, som inte gick att ta fram enbart genom slagningar i befintliga system utan som krävde att Försäkringskassan dels skulle vidta programmeringsåtgärder (i form av framtagande av ett *script* vilket skulle ta uppskattningsvis flera timmar att skapa icke inräknat kvalitetskontroller) dels göra omfattande manuella efterforskningar, bedömdes inte vara en allmän handling. Sammanställningen kunde inte tas fram med rutinbetonade åtgärder. (KRNS 8021-20)

När en potentiell handling skapas genom sökning på personuppgifter

En potentiell handling som innehåller personuppgifter anses inte förvarad hos en myndighet om myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig.

Syftet med regeln är att allmänheten inte, med stöd av offentlighetsprincipen, ska kunna ta del av sammanställningar som myndigheten med hänsyn till skyddet för enskildas integritet är rättsligt förhindrad att ta fram i sin egen verksamhet. Det handlar om regler som hindrar myndigheten att söka fram och sammanställa vissa slags personuppgifter. För Försäkringskassans del finns det sådana regler – *sökbegränsningar* – i kärnverksamheten. Det är nämligen inte tillåtet att göra vilka sökningar som helst i de databaser och register som används för handläggning av förmånsärenden (i *socialförsäkringsdatabasen*). Känsliga personuppgifter, som uppgift om hälsa, och uppgifter om lagöverträdelse får som huvudregel inte användas som sökbegrepp (114

kap. 27 och 28 §§ SFB). Vilka sammanställningar Försäkringskassan får göra framgår av 6 § SofdF. Läs mer om sökbegränsningar i avsnitt 9.7.2.

Det som beskrivits i detta avsnitt gäller bara för potentiella handlingar, inte för färdiga elektroniska handlingar. En färdig elektronisk handling är alltså förvarad hos myndigheten även om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att leta fram handlingen. En färdig elektronisk handling är också förvarad hos myndigheten om den innehåller personuppgifter och myndigheten är förhindrad att använda vissa slags sökningar för att leta fram handlingen. Vad som är *en färdig elektronisk handling* beskrivs i avsnitt 2.1.2. Läs mer i avsnitt 7.5.4 om när sökbegränsningar kan få betydelse för myndighetens möjligheter att efterforska om en viss färdig elektronisk handling finns hos myndigheten.

2.3 Vad är en inkommen handling?

2 kap. 9 § TF

En handling anses ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning som avses i 3 § gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 6 §.

Tävlings skrifter, anbud eller andra sådana handlingar som enligt tillkännagivande ska lämnas i förseglat omslag anses inte ha kommit in före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

En åtgärd som någon vidtar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet har tillhandahållit ska inte anses leda till att handlingen har kommit in till den myndigheten.

2.3.1 Framställning i skrift eller bild

Normalt sett har en pappershandling kommit in till en myndighet så snart den befinner sig inom myndighetens väggar. Den anses inkommen också om den kommit behörig befattningshavare till handa. Med behörig befattningshavare menas dels en anställd som enligt en arbetsordning har till särskild uppgift att ta emot handlingar, dels en befattningshavare som i övrigt har att ta befattning med det ärende som handlingen hör till. Om en sådan befattningshavare har tagit emot en handling i sin bostad eller i samband med ett möte utanför myndighetens lokaler, anses alltså handlingen ha kommit in till myndigheten. Det saknar betydelse om handlingen diarieförts eller inte.

Det finns även andra situationer då handlingar kan anses inkomna till en myndighet trots att de rent fysiskt inte finns där. Det förekommer till exempel att företag eller en annan myndighet hanterar handlingar för Försäkringskassans räkning. I sådana situationer kan handlingen anses inkommen till Försäkringskassan. Det är samma bedömning som i fråga om när handlingen anses förvarad hos myndigheten, se avsnitt 2.2.1.

Pappershandlingar som kommer in till Försäkringskassan skannas in av Försäkringskassan. Tidigare förekom det att skanningen gjordes av ett externt företag på uppdrag av Försäkringskassan. När en handling i fysisk form nått Försäkringskassan eller inläsningscentralen på det externa företaget betraktades den som inkommen till Försäkringskassan (RÅ 1984 2:49 och JO:s dnr 2288 1985). Genom att handlingen ansågs förvarad hos Försäkringskassan var det fråga om en allmän handling (RÅ 1984 2:49 och RÅ 1989 ref. 29).

Servicekontoren ingår numera i myndigheten Statens servicecenter. Inkomna handlingar mottas och förvaras huvudsakligen inte för någon egentlig egen verksamhet, utan för att efter en eventuell serviceåtgärd skickas vidare till den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna. En pappershandling som lämnas in på ett servicekontor för att till exempel skickas vidare till Försäkringskassan anses ha kommit in till Statens servicecenter. Samma dag anses handlingen även ha kommit in till Försäkringskassan. (Prop. 2018/19:47 s. 23)

Läs om handlingar hos konsulter och uppdragstagare i avsnitt 2.6.7.

Observera att det finns en bevislätnadsregel för postförsändelser i 22 § FL. Där anges att en handling i vissa fall ska anses ha kommit in till myndigheten den arbetsdag som föregår den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare. Denna bevislätnadsregel finns till för att underlätta för myndigheten och för den enskildes möjligheter att ta till vara sin rätt och påverkar inte handlingens egenskaper i tryckfrihetsrättslig mening. Läs mer i Försäkringskassans vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken*.

2.3.2 Upptagning

I TF finns en specialregel för upptagningar. En upptagning anses inkommen till en myndighet samtidigt som den anses som förvarad hos myndigheten. När upptagningen anses förvarad hos myndigheten beskrivs i avsnitt 2.2.2. Men det måste vara någon *annan* som gjort handlingen tillgänglig för myndigheten, till exempel en annan myndighet, en enskild individ eller ett privat företag såsom en tele- eller internetoperatör.

2.4 Vad är en upprättad handling?

2 kap. 10 § TF

En handling anses ha upprättats hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

I stället för det som föreskrivs i första stycket gäller följande:

1. Diarier, journaler samt sådana register eller andra förteckningar som förs fortlöpande anses ha upprättats när de har färdigställts för anteckning eller införing.
 2. Domar och andra beslut, som enligt vad som är föreskrivet ska avkunnas eller expedieras, samt protokoll och andra handlingar till den del protokollet eller handlingen hänför sig till ett sådant beslut, anses ha upprättats när beslutet har avkunnats eller expedierats.
 3. Andra protokoll från en myndighet och därmed jämförliga anteckningar anses ha upprättats när de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.
[...]
-

För upprättade handlingar gäller samma regler för framställningar och upptagningar.

Huvudreglerna i 2 kap. 10 § första stycket TF tar sikte på handlingens expediering, ärendets slutbehandling och handlingens justering. För vissa typer av handlingar gäller enligt andra stycket speciella regler för när de är upprättade.

2.4.1 Handlingar som skickas iväg

Handlingar kan upprättas på olika sätt. Huvudregeln är att en handling anses upprättad när den har expedierats, det vill säga när den har skickats iväg till någon utanför myndigheten. Den handling som skickas iväg, eller rättare sagt det exemplar av handlingen som finns kvar på myndigheten, blir genom expedieringen allmän. Detta gäller oavsett om handlingen hör till ett ärende eller inte – när handlingen expedieras blir den allmän.

En upptagning för automatiserad behandling anses expedierad antingen när myndigheten vidtagit sådana tekniska åtgärder att utomstående kan få tillgång till informationen i läsbart skick eller när den har skickats till en utomstående (jfr HFD 2011 ref. 52).

2.4.2 Handlingar som hör till ärenden och som inte skickas iväg

Långt ifrån alla handlingar expedieras. En handling som inte har skickats iväg är upprättad först när ärendet som handlingen tillhör är slutbehandlat.

Innan ett ärende avslutas kan det alltså finnas handlingar i ärendet som ännu inte uppnått det stadium att de kan sägas vara allmänna. Det kan exempelvis handla om ett beslutsdokument som en handläggare arbetar med. Innan en sådan handling har upprättats är den att betrakta som *arbetsmaterial*. Det går alltså att ändra i en handling som inte har skickats iväg, fram till dess att ärendet den hör till har avslutats.

Om Försäkringskassan har skrivit ett yttrande som beslutats av styrelsen men inte expedieras, blir det allmän handling när protokollet över styrelsens sammanträde har justerats.

2.4.3 Handlingar som inte hör till ärenden och som inte skickas iväg

Om det inte finns något ärende anses handlingen upprättad när den har justerats eller färdigställt på annat sätt, det vill säga när den nått sin slutliga form. När detta inträffar beror på vad det är för typ av handling och hur den har hanterats på myndigheten. En handling kan behöva ändras och kompletteras efter hand, vilket gör att det kan ta lång tid innan den är färdigställd.

Det krävs inte något särskilt formellt förfarande från en myndighets sida för att en handling ska anses färdigställd (prop. 1975/76:160 s. 143). Däremot krävs att något görs som visar att handlingen är färdigställd. Lagtexten anger justering som exempel på en sådan åtgärd. Om handlingen godkänts (sanktionerats) av behörig befattningshavare eller omhändertagits för förvaring bör den vara att anse som färdigställd (Bohlin 2015, s. 80 och JO 1978/79 s. 224). I rättspraxis har omhändertagande av handlingar och spridande av handlingar för kännedom ansetts utgöra sådana åtgärder som innebär att handlingarna är färdigställda (RÅ 1998 ref. 30 och RÅ 1998 ref. 52).

I praxis har det prövats när olika slags handlingar som en myndighet tagit fram för internt bruk – och som inte hänför sig till ett specifikt ärende – ska anses vara färdigställda. Det kan konstateras att den omständigheten att ett mejl skickats mellan tjänstemän inom en myndighet inte innebär att handlingen är färdigställd. Det kan även konstateras att den omständigheten att en handling publicerats på en myndighets intranät inte ensamt medför att handlingen är färdigställd. Mallar, rutindokument och interna styrdokument har i praxis bedömts vara färdigställda när de har fått sin slutliga form och gjorts tillgängliga för användning av personalen.

Rättsfall

Enbart det förhållandet att ett mejl skickats mellan tjänstemän inom en myndighet anses inte utgöra en sådan åtgärd som medför att handlingen är att anse som färdigställd. Mejlen i fråga saknade ärendeanknytning och ingen övrig åtgärd hade vidtagits med dem som medförde att de ansågs färdigställda. De var därför inte allmänna handlingar. (HFD 2013 ref. 86)

Försäkringskassans brevmallar i Wordformat, som används vid hantering av ärenden om utbetalningsstopp för personlig assistans, har bedömts vara färdigställda och därmed upprättade. Kammarrätten ansåg att myndighetsinterna mallar bör kunna betraktas som godkända eller sanktionerade från myndighetens sida när de har fått den slutliga form personalen ska använda sig av och gjorts tillgängliga för personalen att använda. Kammarrätten konstaterade att mallarna haft en slutlig form och gjorts tillgängliga för användning av personalen. Mallarna bedömdes vara allmänna handlingar. (KRNS 6686-17)

Informationsmeddelanden (IM) hos Försäkringskassan har bedömts vara färdigställda och därmed upprättade med en liknande motivering. De bedömdes vara allmänna handlingar (KRNS 8259-18). Även domsmallar på domstol (KRNG 1328-17) och en domstols rutiner för tillsättning av nämndemän (KRNS 8675-18) har bedömts vara färdigställda och därmed upprättade med en liknande motivering.

Ett fotografi som lagts upp på en myndighets intranät har bedömts vara färdigställd och därmed upprättad. Fotografiet bedömdes vara en allmän handling. (KRNS 3280-17 och 3350-17).

En artikel som publicerats på en myndighets intranät har bedömts inte vara en allmän handling (KRNS 8855-19). Handlingen var inte inkommen till myndigheten. Den saknade ärendeanknytning och hade inte expedierats. Den har heller inte justerats. Den omständigheten att artikeln lagts ut på myndighetens intranät ansågs inte vara en sådan åtgärd som medförde att handlingen var att anse som färdigställd. Inte heller i övrigt hade det kommit fram uppgifter som medförde att handlingen kunde anses vara färdigställd på det sätt som krävs för att den ska bli upprättad. Artikeln bedömdes inte vara en allmän handling. Samma bedömning har gjorts avseende en berättelse som lagts ut på en myndighets intranät (KRNS 1827-19).

Kommentarer till inlägg på en myndighets intranät har bedömts inte vara en allmän handling. Kommentarererna var att bedöma som handlingar men eftersom dessa inte hade expedierats, inte hänförde sig till något ärende och inte heller hade blivit föremål för någon form av justering eller annat färdigställande ansåg kammarrätten inte att de var allmänna handlingar. (KRNJ 2495-11)

Rättsfall

En rättsutredning som inte hänförde sig till ett ärende hade mynnat ut i en bedömning som daterats och legat till grund för en myndighets officiella hållning i en fråga. Kammarrätten bedömde att rättsutredningen därför var att betrakta som färdigställd och därmed en allmän handling. En föredragningspromemoria, som inte heller hänförde sig till ett ärende, hade bara varit ett stöd vid en föredragning och därutöver inte blivit föremål för någon åtgärd som visar att den färdigställts. Att den använts som stöd för minnet vid föredragningen var inte tillräckligt för att den ska betraktas som färdigställd. Den var därför inte att anse som upprättad och därför inte heller en allmän handling. (KRNS 7354-14)

Polismyndigheten hade avslagit en begäran om att få ta del av ett antal handlingar som rörde myndighetens utlämnings- och sekretessprövningsprocess i en särskild grupp, bland annat checklistor, rutiner och lathundar. Kammarrätten bedömde att handlingarna var allmänna. Kammarrätten ansåg att en handling som används som hjälpmedel eller stöd i myndighetens verksamhet och som har fått viss spridning, oavsett om handlingen är tillgänglig genom myndighetens intranät eller en gemensam digital mapp eller dylikt, får anses vara färdigställd och därför upprättad i den mening som avses i [2 kap. 10 § första stycket] (se dock HFD 2019 not. 16). Som exempel på sådana handlingar kan nämnas mallar, checklistor, lathundar och rutindokument, skapade för gemensam användning inom t.ex. en arbetsgrupp. Att en handling av den typen ibland revideras saknar enligt kammarrätten betydelse i sammanhanget, eftersom en reviderad version av en handling får anses vara färdigställd när den tas i bruk och ersätter den föregående versionen. Kammarrätten bedömde därför att handlingarna var upprättade och allmänna. (KRNS 375-22)

Försäkringskassan hade avslagit en begäran om att få ta del av handlingen "Försäkringskassan presentationsmaterial november 2018 Seminarium — likabedömning sjukpenning". Försäkringskassan bedömde att det rörde sig om ett internt arbetsmaterial som hade funktionen av diskussionsunderlag. Kammarrätten bedömde att handlingen var allmän. Den aktuella handlingen var en Powerpointpresentation med tillhörande övningsuppgifter. Handlingen hade inte expedierats, justerats eller har anknytning till något särskilt ärende. Frågan var om den skulle anses ha färdigställts på annat sätt. Handlingen hade använts vid nationellt framtagna likabedömningsseminarier under 2018 och 2019. Materialet hade korrigerats efter frågor som har kommit in under seminarierna. Presentationen har därefter skickats vidare till andra verksamhetsområden inom Försäkringskassan. Handlingen hade alltså tagits i bruk i sin nuvarande form genom att den har använts i Försäkringskassans verksamhet. Handlingen hade också fått spridning. Kammarrätten ansåg därför att handlingen hade färdigställts och fått sin slutliga utformning. Handlingen var därmed upprättad. (KRNS 4691-23)

2.4.4 Särskilt om *arbetsmaterial* och *levande dokument*

Handlingar som inte nått sin slutliga form benämns ibland *arbetsmaterial*. Det handlar om exempelvis utkast, anteckningar för minnet och det som ibland kan kallas *levande dokument*, det vill säga sådana som aldrig når någon slutlig form utan uppdateras löpande. Det kan röra sig om handlingar i ett pågående ärende eller handlingar som inte hör till något specifikt ärende.

Det är viktigt att komma ihåg att en handling som upprättats – genom expediering, genom att handlingen hör till ett ärende som avslutats eller genom att handlingen på annat sätt färdigställts – som huvudregel är en allmän handling. Det är alltså inte fråga om arbetsmaterial. Minnesanteckningar, utkast och andra slags mellanprodukter är handlingar som inte följer huvudregeln, utan fortsätter att vara arbetsmaterial även efter att ett ärende avslutats, se avsnitt 2.6.1 och 2.6.3.

Rättsfall

Ett "levande arbetsdokument" som innehöll frågeställningar som domstolen identifierat som potentiellt intressanta för prövningstillstånd i migrationsmål har inte ansetts vara upprättad hos domstolen. Handlingen uppdaterades kontinuerligt och hade varken justerats eller på annat sätt färdigställts. (HFD 2019 not. 16)

Det var inte korrekt att vägra utlämnande av samtliga handlingar i sju pärmar märkta "Arbetsmaterial" med hänvisning till att de inte var allmänna handlingar. Pärmarna innehöll handlingar som var allmänna eftersom de var inkomna, expedierade eller tillhörde avslutade ärenden. Kammarrätten ansåg att även övriga handlingar var allmänna, eftersom de fått sin slutliga utformning senast när de sattes in i pärmarna. (KRNG 5954-16)

2.4.5 Journaler, diarium och förteckningar som förs löpande

För journaler och diarium eller ett sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande finns en särskild bestämmelse i 2 kap. 10 § andra stycket första punkten TF. En sådan handling blir upprättad, och allmän handling, när den har färdigställts för anteckning eller införing.

Om exempelvis en handläggare på Försäkringskassan skriver i en journal i ÄHS blir alltså journalen omedelbart en allmän handling. Signering eller godkännande har ingen betydelse för om en sådan anteckning är allmän handling (jfr HFD 2013 ref. 33).

Försäkringskassans diarieföringssystem FK Diariestöd är ett exempel på ett sådant diarium som är en allmän handling.

Även andra förteckningar som förs fortlöpande, till exempel mejlloggar och loggar över webbläsarhistorik, har i praxis bedömts vara allmänna handlingar. Däremot har datalagrade skrivtytor/lagringsutrymmen där händelser inte förtecknas automatiskt, kronologiskt och fortlöpande, inte bedömts vara sådana förteckningar som är en allmän handling enligt bestämmelsen. En kalender i ett mejlprogram eller en hemkatalog på en anställds dator är exempel på detta.

Rättsfall

En mejllogg (en förteckning över in- och utgående mejl) har bedömts vara en sådan förteckning som förs fortlöpande. Förteckningen skapas automatiskt och förs kontinuerligt och för obestämd tid. Det innebär att förteckningen är att anse som upprättad i och med att den tekniskt föreligger färdig för noteringar om utväxlade elektroniska meddelanden och således en allmän handling. Att mejlen i förteckningen kanske inte alltid är att betrakta som allmänna handlingar förändrar inte förteckningens karaktär av allmän handling. (RÅ 1998 ref. 44) En globalfil (en historikfil som visar vilka webbsidor datoranvändaren har besökt) har bedömts vara en sådan förteckning som förs fortlöpande. Filen skapas automatiskt av programmen. Den förs kontinuerligt och för obestämd tid. Det innebär att förteckningen är att anse som upprättad i och med att den tekniskt föreligger färdig för att påföras adresser till hemsidorna och således en allmän handling. (RÅ 1999 ref. 18 II)

En kalender i ett mejlprogram har inte ansetts vara sådana register eller andra förteckningar som förs fortlöpande. En kalender av det aktuella slaget är huvudsakligen avsedd att underlätta tidsplanering för enskilda befattningshavare. Kalendern kan ses som en datalagrad skrivyta öppen för noteringar som stöd för minnet. Till skillnad från sådana e-postloggar och "historikfiler" som i rättspraxis bedömts utgöra fortlöpande förda förteckningar är det inte fråga om registrering av händelser varefter de inträffar. Noteringarna sker vanligtvis inte heller i kronologisk ordning. Däremot sorteras de i sådan ordning genom kalenderns tekniska utformning. (HFD 2015 ref. 4)

En hemkatalog på en anställds dator har inte ansetts vara ett register eller en förteckning som förs fortlöpande. En hemkatalog är ett personligt lagringsutrymme som en myndighet tillhandahåller en anställd. Hemkatalogen uppdateras kontinuerligt allteftersom den används men dess systematik skapas av den anställda och är varken förutbestämd eller automatisk. (HFD 2018 not. 7)

2.5 Blir en handling som skickas internt inom myndigheten inkommen eller upprättad?

2 kap. 11 § TF

Har ett organ som ingår i eller är knutet till en myndighet lämnat över en handling till något annat organ inom samma myndighet, anses handlingen som inkommen eller upprättad därigenom endast om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

Detsamma gäller om en handling har framställts för att lämnas på det sätt som anges i första stycket.

I normalfallet krävs det att en handling passerar gränsen mellan myndigheten och en utomstående för att den ska anses inkommen eller upprättad (genom expediering). I vissa fall kan en handling dock bli inkommen eller upprättad även när den lämnas till en annan del av myndigheten. Det krävs då att de olika delarna uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

På Försäkringskassan är ingen del av försäkringshandläggningen självständig. Som huvudregel blir därför inte handlingar som skickas mellan olika delar av vår

handläggande verksamhet allmänna enbart för att de skickas. Att handläggningen i vissa fall utförs koncentrerat, till exempel på en viss ort, innebär inte att den delen är självständig i förhållande till Försäkringskassan i övrigt i den mening som avses i TF.

Det allmänna ombudet har en särställning inom Försäkringskassan. Handlingar som utväxlas mellan ombudet och Försäkringskassan blir allmänna. I praktiken är handlingarna dock i de flesta fall redan allmänna när detta sker, eftersom de är inkomna till eller upprättade inom myndigheten (jfr prop. 2003/04:152 s. 249).

Även handlingar som skickas mellan Försäkringskassans särskilda statistikverksamhet (LABS) och kärnverksamheten blir allmänna.

Handlingar som skickas internt till Försäkringskassans styrelse blir inte allmänna. (Jfr KRNS 6991-17 samt KRNS 8480-20 som refereras i avsnitt 4.7.4).

Självständighetskriteriet i 2 kap. 11 § TF är detsamma som i 8 kap. 2 § OSL, som beskriver när sekretess gäller mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Det finns dock en skillnad mellan bestämmelserna som får till konsekvens att handlingar som skickas mellan två olika organ som är självständiga i förhållande till varandra blir allmänna, men att sekretess inte gäller mellan organen eftersom de inte anses vara olika *verksamhetsgrenar*. Så är fallet med det allmänna ombudet. (Prop. 2008/09:150 s. 358) Läs mer om detta och när sekretess gäller internt på Försäkringskassan i avsnitt 3.4.2.

2.6 Vissa särskilda slags handlingar

2.6.1 Privata handlingar och handlingar som hanterats i annan egenskap än anställd vid myndigheten

2 kap. 8 § TF

Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

Helt privata handlingar och handlingar som en anställd tar emot i en annan egenskap än som befattningshavare vid myndigheten, till exempel som fackligt förtroendevald, är inte allmän handling hos myndigheten. Detta framgår redan av reglerna om när en handling är allmän *hos myndigheten*, det vill säga när den förvaras *hos myndigheten* och upprättats *hos myndigheten* eller kommit in *till myndigheten*.

Det finns även en särskild bestämmelse i 2 kap. 8 § TF som avser brev eller andra meddelanden som är ställda personligen till en person som är anställd på myndigheten. Enkelt uttryckt kan sägas att en sådan handling är allmän om den rör myndighetens verksamhet. Det som är avgörande är alltså handlingens innehåll. Detta gäller oavsett om handlingen har kommit till myndighetens lokaler eller skickats till en anställd på annat sätt, till exempel till hans privata adress, privata mejladress eller privata mobiltelefon (se t.ex. JO:s dnr 5807-2007 och KRSU 195-09).

Bestämmelsen i 2 kap. 8 § TF avser alltså en specifik situation, men principen gäller generellt. Det innebär bland annat att om en anställd tar med sig sina privata handlingar till sitt kontor på myndigheten, så behåller de sin privata karaktär även om de faktiskt förvaras i myndighetens lokaler. På samma sätt blir inte privata mejl allmän handling bara för att de inkommit till en anställds mejladress hos myndigheten.

Den preliminära bedömningen av frågan om exempelvis ett kuvert som skickats till myndigheten kan tänkas innehålla en allmän handling får göras med ledning av dess utseende och formulering. Men det helt avgörande för om ett brev är en allmän handling är alltså handlingens innehåll.

Observera att en logg, exempelvis mejlloggen, är en allmän handling även om den innehåller information om privata meddelanden. Läs mer i avsnitt 2.4.5 och 2.7.3.

Rättsfall

Sökanden hade begärt att få ta del av de filer som en kammarrättspresident tillfört sin hemkatalog men som inte rörde hans tjänst inom kammarrätten, dvs. privata filer. HFD uttalade att bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF bland annat syftar till att möjliggöra insyn i och kontroll av den offentliga förvaltningen. Privata handlingar omfattas inte av handlingsoffentligheten. (HFD mål nr 1947-18)

Handlingar som en anställd på en myndighet mottagit i egenskap av expert i en av regeringen tillsatt kommitté är inte inkomna till myndigheten och därmed inte allmänna handlingar där. (KRNS 6115-13)

Mejl som en anställd mottagit eller skickat enbart i egenskap av facklig förtroendemannan bedömdes inte vara allmän handling. (KRNG 747-17)

Mejl med jobbanknytning som skickats mellan en myndighetsanställds mejladress hos myndigheten och hans privata mejladress har ansetts vara internt skickade på myndigheten. Mejlen var vare sig att anse som inkomna till myndigheten eller expedierade från myndigheten (KRSU 3146-20 och 2022-20)

Det är viktigt för en myndighet att kunna avgöra om en handling är allmän eller inte och att allmänna handlingar hanteras korrekt, bland annat att de diarieförs och besvaras. Därför måste den som är anställd på myndigheten hålla isär sina eventuella olika roller och skilja på privata handlingar och myndighetens handlingar. Privata mejladresser ska inte användas för myndighetens angelägenheter. (Se t.ex. JO:s dnr 5807-2007, JO:s dnr 7919-2017 och JO:s dnr 5883-2015.)

Myndigheten måste också ha rutiner för att se till att allmänna handlingar kan omhändertas och hanteras korrekt, även när en anställd är frånvarande, till exempel vid semester. Myndigheters rätt att öppna brev och mejl som ställts direkt till befattningshavaren grundas normalt på fullmakt från denne. (Se bl.a. JO:s dnr 2022-2000, JO:s dnr 2668-2000 och JO:s dnr 4397-2017.)

Läs mer

I Försäkringskassans riktlinjer (2005:5) för hantering och diarieföring av allmänna handlingar beskrivs hur inkommande personadresserad post (inklusive mejl) ska hanteras. Där framgår att det behövs en fullmakt för att öppna personadresserad post och att vad som gäller för bevakning av mejlen när du inte är på plats.

2.6.2 Minnesanteckningar

2 kap. 12 § första stycket TF

En minnesanteckning som har gjorts hos en myndighet och som inte har expedierats ska inte heller efter den tidpunkt då den enligt 10 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten. Minnesanteckningen anses dock som upprättad om den har tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckning avses promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, dock inte till den del de har tillfört ärendet någon sakuppgift.

En *minnesanteckning* är en handling som kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, och som inte tillför ärendet någon sakuppgift. Det kan vara både en pappershandling och en upptagning. En minnesanteckning blir bara allmän handling om den expedieras eller tas om hand för arkivering.

När ett ärende avslutas ska myndigheten ta ställning till om minnesanteckningar ska tas om hand för arkivering och annars ska de rensas ut från ärendet (jfr 3 § arkivförordningen). Om minnesanteckningen rensas ut från ärendet anses den inte omhändertagen för arkivering även om den sedan finns kvar hos myndigheten, till exempel i en anställds dator (se RÅ 1999 ref. 36 och prop. 1975/76:160 s. 168).

En minnesanteckning kan vara en föredragningspromemoria, en rättsutredning, en stödanteckning för minnet eller annan liknande handling som tas fram under beredningsstadiet och som inte tillför ett ärende någon ny uppgift i sak. Det kan vara en tillfällig anteckning som en handläggare på Försäkringskassan gör, till exempel i anteckningsfältet i ÄHS och som hen sedan rensar bort eftersom den inte tillför ärendet nya sakuppgifter.

Även ett internt mejl eller ett snabbmeddelande (chatt) som rör ett ärendes handläggning, men som inte tillför ärendet någon sakuppgift, kan vara en minnesanteckning (läs mer i avsnitt 2.7.3).

Ibland kan det vara svårt att helt tydligt dra gränsen mellan en minnesanteckning och ett utkast eller en annan slags mellanprodukt. Om anteckningarna är en slags förlaga till en senare produkt, såsom en rapport, som ska tillföras ärendet, är det snarare fråga om ett utkast. Läs mer om utkast i följande avsnitt.

En handling som saknar anknytning till ett ärende kan inte utgöra en minnesanteckning enligt bestämmelsen. Sådana handlingar bedöms i normalfallet enligt 2 kap. 10 § och är allmänna om de anses färdigställda. Läs mer i avsnitt 2.4.3.

Rättsfall

En sökande hade begärt ut mejl mellan tre domare och en föredragande i ett avslutat mål. HFD gjorde samma bedömning som kammarrätten: att mejlen inte var allmänna. De begärda mejlen som förvarades hos kammarrätten hade skickats mellan tjänstemän inom domstolen. De hade därför inte blivit allmänna handlingar genom att de inkommit eller expedierats. Eftersom mejlen hade anknytning till sökandens avslutade mål hänförde de sig till ett ärende som hade slutbehandlats. De tillförde emellertid inte ärendet sakuppgifter, utan fick anses utgöra sådana minnesanteckningar som kommit till endast för ärendets beredning. De hade inte tagits om hand för arkivering. (HFD mål nr 1662-20)

En powerpoint-presentation som endast tillkommit som stöd för en muntlig föredragning utan att tillföra ärendet någon sakuppgift bedömdes vara en minnesanteckning. Handlingen hade inte inkommit och inte heller expedierats av myndigheten, genom utskick, genom att visas utanför myndigheten eller på annat sätt. Handlingen hade inte heller tagits om hand för arkivering. Den var därför inte allmän. (KRNJ 3326-20)

Frågor och svar till och från Skatteverkets rättsavdelning i myndighetens ärendehanteringssystem PärLAN har bedömts vara minnesanteckningar som inte är allmänna handlingar. Handlingarna var varken inkomna till eller expedierade från Skatteverket. Kammarrätten ansåg att frågorna och svaren var hänförliga till de ärenden som föranlett frågorna. Svaren innehöll redogörelser för rättsläget eller rättsutredningar samt i vissa fall rättsavdelningens synpunkter på sakfrågorna och diskussioner om hur ärendena skulle handläggas. Svaren hade inte tillfört ärendena några sakuppgifter utan fick betraktas som rättsutredningar framställda i syfte att tjäna som hjälpmedel vid handläggningen av respektive underliggande ärende. De var därför att anse som minnesanteckningar enligt 2 kap. 12 § TF (tidigare 2 kap. 9 § TF). De aktuella minnesanteckningarna hade inte tagits om hand för arkivering i respektive underliggande ärende. Handlingarna hade heller inte tagits om hand för arkivering på grund av att de fanns sparade i ärendehanteringssystemet (KRNS mål nr 2208-18).

Snabbmeddelanden i Skype mellan två anställda på Försäkringskassan har bedömts vara minnesanteckningar som inte är allmänna handlingar. Handlingarna hänförde sig till ett specifikt ärende som inte var slutbehandlat vid tidpunkten för det överklagade beslutet. De tillförde inte några sakuppgifter till ärendet och ansågs utgöra sådana minnesanteckningar som har kommit till endast för ärendets beredning. De hade inte tagits om hand för arkivering. (KRNS 3300-22)

2.6.3 Utkast och andra mellanprodukter

2 kap. 12 § TF andra stycket

Utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och andra därmed jämställda handlingar som inte har expedierats anses inte som allmänna. Handlingen anses dock vara allmän om den tas om hand för arkivering.

En *mellanprodukt* är en handling som ännu inte har fått sin definitiva utformning, utan som utgör ett slags mellanled på vägen till en definitivt utformad handling. Det kan vara både en pappershandling och en upptagning. Exempel på mellanprodukter är utkast som är avsedda att förbättras, korrekturläsas och granskas eller andra slags förslagor

som ska utgöra diskussionsunderlag eller omarbetas till en slutlig produkt. En mellanprodukt blir bara allmän handling om den expedieras eller tas om hand för arkivering.

Till skillnad från minnesanteckningar behöver en mellanprodukt inte höra till något ärende. Men om det finns ett ärende ska myndigheten, när ärendet avslutas, ta ställning till om mellanprodukten ska tas om hand för arkivering eller rensas ut från ärendet (jfr 3 § arkivförordningen). Om mellanprodukten rensas ut anses den inte omhändertagen för arkivering även om den sedan finns kvar hos myndigheten exempelvis i en anställds dator (se RÅ 1999 ref. 36 och prop. 1975/76:160 s. 168).

När det gäller mellanprodukter har begreppet *expedierad* en särskild innebörd. Ett utkast som överlämnas till en annan myndighet för inhämtande av synpunkter anses nämligen inte expedierat. Utkastet är ingen allmän handling hos vare sig den avsändande eller den mottagande myndigheten. Ett exempel är *delningar* av exempelvis propositions- eller förordningstexter som sänds ut från Regeringskansliet till Försäkringskassan för synpunkter. Försäkringskassans skriftliga svar med synpunkter på utkastet utgör dock som regel en allmän handling (RÅ 1999 ref. 36, Bohlin 2015, 95ff., KRNJ 351-15 och KRNJ 612-17).

Ett formenligt remissförfarande, till exempel av ett kommittébetänkande, faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det gör även utkast som skickas i annat syfte än för synpunkter, exempelvis sådana som skickas för kännedom eller för att användas som underlag för ett beslut. Sådana handlingar blir alltså inkomna och upprättade genom expediering som vanligt, enligt reglerna i 2 kap. 9 och 10 §§ TF.

Rättsfall

Anteckningar som förts under intervjuer i ett anställningsärende var inte allmän handling. Myndigheten hade bedömt att anteckningarna var minnesanteckningar som inte var allmän handling. Kammarrätten konstaterade att anteckningarna innehöll intervjufrågor och anteckningar om de svar som har lämnats. Även om anteckningarna var kortfattade och till stor del formulerade som stödord stod det klart att de innehöll sakuppgifter. Anteckningarna hade dock endast fungerat som stöd för den handläggare som hållit intervjun och sakuppgifterna hade förts in i en bedömningsmall. Bedömningsmallen har sedan utgjort underlag för beslut om anställning. Bedömningsmallen hade bedömts vara allmän handling och lämnats ut. Anteckningarna bedömdes vara ett sådant utkast eller arbetsmaterial som omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 12 § TF och som därför kan undantas från offentlighet. Anteckningarna hade inte expedierats eller tagits om hand för arkivering och bedömdes inte vara allmän handling. (KRNS 2854-20)

2.6.4 Säkerhetskopior

2 kap 13. andra stycket TF

Som allmän handling anses inte en handling som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopia).

En säkerhetskopia är en handling som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information som har gått ofrivilligt förlorad, till exempel på grund av tekniska

fel, sabotage eller extraordinära händelser som brand. En säkerhetskopia är inte en allmän handling.

Den myndighet som förvarar kopian behöver inte vara den för vars räkning säkerhetskopieringen skett (prop. 2009/10:58 s. 38).

En säkerhetskopia är alltså en särskild slags kopia, som finns i ett specifikt syfte. Om informationen lagras eller används för andra ändamål än att återskapa information som gått förlorad, är det inte fråga om en säkerhetskopia i den mening som avses i TF. Även en kopia av en allmän handling är normalt sett en allmän handling (jfr HFD 2018 ref. 17).

Om informationen i en säkerhetskopia återförs för användning i myndighetens verksamhet blir bestämmelserna i 2 kap. TF tillämpliga på den informationen. Motsvarande gäller om informationen tas om hand för arkivering.

Om en allmän handling raderas innebär inte det att en säkerhetskopia av handlingen blir en allmän handling (HFD 2015 ref. 45). Om handlingar som raderats i strid med aktuella gallringsregler begärs utlämnade förutsätts dock myndigheten använda säkerhetskopian för att återställa handlingarna. Om en handling däremot har raderats i enlighet med gallringsföreskrifter finns ingen skyldighet att återskapa materialet.

Rättsfall

En handlingens karaktär av säkerhetskopia ändras inte till följd av att originalhandlingen raderas. Det saknar betydelse om raderingen skett på föreskrivet sätt eller i strid med gällande gallringsföreskrifter. Om en enskild begär att få ta del av en allmän handling som felaktigt raderats i myndighetens ordinarie system, har myndigheten en principiell skyldighet att så långt möjligt återskapa handlingen från det säkerhetskopierade materialet. En begäran om att få ta del av en handling som bara finns som säkerhetskopia kan emellertid inte bifallas. (HFD 2015 ref. 45)

En kopia av en allmän handling är också allmän handling eftersom kopian bara utgör ytterligare ett exemplar av det informationsinnehåll som finns lagrat på den fysiska informationsbäraren, till exempel ett papper eller en hårddisk. Det förhållande att en kopia är en allmän handling förändras inte av att ursprungshandlingen inte längre finns i behåll. (HFD 2018 ref. 17)

2.6.5 Handlingar som ingår i bibliotek

2 kap. 14 §

Som allmän handling anses inte [...]

3. en tryckt skrift, en ljud- eller bildupptagning eller någon annan handling som ingår i ett bibliotek eller som från en enskild har tillförts ett allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för något av de angivna ändamålen [...].

Handlingar som ingår i en myndighets bibliotek blir aldrig allmän handling hos myndigheten. Det framgår av den så kallade biblioteksregeln.

Biblioteksregeln tar sikte på exempelvis böcker i ett bibliotek hos en myndighet. Med bibliotek avses en samling handlingar som är organiserade på ett sådant sätt att samlingen enligt vanligt språkbruk är att betrakta som ett bibliotek (se prop. 1975/76:160 s. 179f.). Även upptagningar såsom databaser omfattas av biblioteksregeln. Kravet är att myndigheten använder upptagningen på samma sätt som man använder litteratur i ett bibliotek, det vill säga för att söka information i allmänhet (se RÅ 1986 not. 290). Ett exempel på detta är rättsdatabaser.

Information som myndigheten har tillgång till via internet omfattas normalt sett av biblioteksregeln. Det beror på att myndigheten oftast använder sig av information på internet på samma sätt som andra databaser som ingår i en myndighets bibliotek, det vill säga för att söka referensmaterial och faktaunderlag i allmänhet (se prop. 2001/02:70 s. 24f.). Om myndigheten hämtar in information från internet för att använda i handläggningen av ett ärende och tillför informationen till ärendet (jfr 4 kap. 3 § OSL), blir materialet däremot allmän handling hos myndigheten.

Av praxis följer att material som myndigheten själv tagit fram som utgångspunkt inte omfattas av biblioteksregeln (se JO 1980/81 s. 372 där det framgår att handlingar i en myndighets eget arkiv inte omfattas av biblioteksregeln).

Rättsfall

Uppgifter på internet om tre namngivna domare ansågs ingå i en databas av sådant slag att de inte är allmänna handlingar hos domstolen. HFD hänvisade till biblioteksregeln. (HFD mål nr 2358-17)

En handling som var tillgänglig för Boverket genom ett abonnemang som verket tecknat med en utomstående aktör bedömdes ingå i en extern databas som var en del av myndighetens bibliotek. Handlingen var därför inte allmän. (KRNJ 633-20)

Kammarrätten i Göteborg har konstaterat att biblioteksregeln inte ska tolkas extensivt och lagt fokus på regelns ursprung och den språkliga definitionen av ett bibliotek. Mot bakgrund av detta har domsmallar inte ansetts omfattas av biblioteksregeln. (KRNG 1328-17)

Informationsmeddelanden hos Försäkringskassan har bedömts inte omfattas av biblioteksregeln. Enligt kammarrätten innebär biblioteksregeln en inskränkning av rätten att ta del av allmänna handlingar med stöd av TF och bör därför inte tolkas extensivt. Enligt Kammarrätten använder Försäkringskassan inte handlingarna på samma sätt som böcker i ett bibliotek. (KRNS 8259-18)

Försäkringskassans brevmallar i word-format som används i ärenden om utbetalningsstopp till assistansbolag har bedömts inte omfattas av biblioteksregeln. Enligt kammarrätten skulle en tillämpning av biblioteksregeln på handlingar som är allmänna på grund av att de har upprättats av myndigheten själv kunna leda till att offentlighetsprincipen urholkas. Kammarrätten ansåg därför att biblioteksregeln inte kan tillämpas på handlingar av de i målet aktuella slaget. (KRNS 6686-17)

En FAQ på Åklagarmyndighetens intranät har inte bedömts omfattas av biblioteksregeln. (KRNS 1740-20)

2.6.6 Handlingar som förvaras för teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning

2 kap. 13 § första stycket TF

En handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning anses inte som allmän handling hos den myndigheten.

2 kap. 9 § tredje stycket TF

En åtgärd som någon vidtar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet har tillhandahållit ska inte anses leda till att handlingen har kommit in till den myndigheten.

Det finns särskilda bestämmelser som rör handlingar som överlämnas till en myndighet för teknisk bearbetning eller lagring.

Handlingar som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning – en annan myndighet eller en enskild – anses inte vara allmän handling hos den förvarande myndigheten.

Av praxis framgår att det väsentliga är om myndighetens enda syfte med handlingarna är teknisk bearbetning eller lagring. Om myndigheten har möjlighet att använda handlingarna på något annat sätt är bestämmelsen inte tillämplig.

Om en myndighet lämnar ifrån sig en handling endast för teknisk bearbetning och lagring hos annan, ska handlingen inte betraktas som inkommen när den kommer tillbaka till myndigheten. Här gäller ett undantag från när en handling normalt sett anses inkommen. Man kan säga att handlingen i dessa situationer aldrig har befunnit sig utanför myndigheten (prop. 1975/76:160 s. 137).

Ett exempel på teknisk lagring och bearbetning är när Försäkringskassan utför it-drift åt andra myndigheter. När ett sådant förfarande faller in under begreppet teknisk bearbetning eller teknisk lagring, blir inte de handlingar som omfattas av it-driften allmänna handlingar hos Försäkringskassan. Handlingar som inte är allmänna hos den myndighet som anlitat Försäkringskassan för it-driften – arbetsmaterial och liknande – blir inte heller allmänna på grund av it-driften.

Rättsfall

Det krävs att handlingar förvaras "endast" som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Det innebär att det bör krävas att myndigheten såväl administrativt som tekniskt har begränsat den egna personalens tillgång till uppgifterna så att de inte är tillgängliga i läsbart skick. Myndighetens personal ska enbart kunna ta del av den drifts- och säkerhetsrelaterade informationen. (HFD 2018 ref. 48)

När befattningshavare vid den myndighet som förvaltar systemet i enlighet med behörighetsvillkor tar del av uppgifter i läsbart skick för att framställa statistik och utföra rapportering, har uppgifterna ansetts utgöra allmänna handlingar. (HFD 2011 ref. 52)

Det förekommer att myndigheter erbjuder enskilda ett *eget utrymme* hos myndigheten. Med detta begrepp avses ett skyddat förvar som tillhandahålls digitalt endast som led i

teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Om myndigheten tillhandahåller ett sådant eget utrymme finns möjlighet att anse att uppgifter som en enskild lämnar i ett webbformulär inte är inkomna trots att de i vissa fall finns tekniskt tillgängliga för myndigheten. Detta kan vara aktuellt till exempel under den tid som ett webbformulär håller på att fyllas i fram till dess att den enskilde vidtagit en särskild åtgärd som markerar att ansökan är färdig och inskickad. Under förutsättning att uppgifterna på servern inte görs tillgängliga för myndighetens handläggare före nämnda tidpunkt, bör det vara möjligt att se en eventuell lagring före inskickandet som en form av teknisk lagring för den enskildes räkning, som enligt 2 kap. 13 § första stycket TF innebär att handlingen inte är att anse som allmän. (Prop. 2016/17:180, s. 141 f.)

Vad som kan anses vara ett eget utrymme beskrivs i eSams vägledning *Eget utrymme hos myndighet*.

2.6.7 Handlingar hos konsulter och uppdragstagare

Det förekommer att myndigheter anlitar konsulter och andra uppdragstagare för att delta i myndighetens arbete på samma sätt som myndighetens anställda. De står under myndighetens arbetsledning och utför uppgifter som vanligen ankommer på myndighetens anställda. De handlingar som sådana *osjälvständiga uppdragstagare* tar emot från en utomstående och upprättar inom ramen för uppdraget är allmänna handlingar hos myndigheten, på samma sätt som för myndighetens anställda. De utför sitt arbete som en del av myndigheten. Handlingar som skickas mellan sådana konsulter eller uppdragstagare och myndighetens anställda skickas internt på myndigheten.

Det förekommer även att myndigheter anlitar externa konsultbolag eller andra slags uppdragstagare, till exempel jurister, att utföra självständiga uppdrag åt myndigheten. Om en myndighet anlitar ett konsultbolag eller en annan uppdragstagare som intar en fristående, självständig, ställning i förhållande till myndigheten är handlingar hos denne inte allmänna handlingar hos myndigheten. Det beror på att handlingarna förvaras hos en utomstående. Handlingar som skickas mellan myndigheten och en sådan *självständig uppdragstagare* blir inkomna eller expedierade.

Förhållandet mellan myndigheter och anlidade konsulter och andra uppdragstagare har prövats i praxis.

I avsnitt 3.5.2 och 3.5.3 beskrivs vad som gäller i fråga om sekretess för osjälvständiga respektive självständiga uppdragstagare.

Rättsfall

Handlingar hos ett fristående konsultföretag har bedömts vara allmänna handlingar hos den kommun som anlitat företaget. HFD uttalade att om en myndighet anlitar ett fristående konsultföretag, utan att företaget kan sägas delta i myndighetens verksamhet, är utgångspunkten att handlingar som kommer in till eller upprättas av konsultföretaget inte blir allmänna eftersom de förvaras hos en utomstående. Om myndigheten emellertid är involverad i eller har rätt till insyn i företagets arbete kan dock sådana handlingar anses förvarade för myndighetens räkning och därmed blir allmänna. I det aktuella fallet ansågs kommunen ha haft inflytande och insyn över en utkontrakterad rekryteringsprocess på ett sådant sätt att de aktuella handlingarna fick anses ha mottagits och förvarats av konsultbolaget för kommunens räkning. De var därför allmänna handlingar. (HFD 2017 ref. 15)

Handlingar som skickats mellan en kommun och kommunens juridiska ombud i en pågående rättsprocess har bedömts inte vara allmänna handlingar hos kommunen. Ombudet ansågs inte agera självständigt och ansågs inte inta en fristående ställning i förhållande till kommunen. Handlingarna ansågs därför framställda inom kommunen och den omständighet att handlingarna skickats mellan ombudet och kommunen innebar inte att de var allmänna. (HFD 2016 ref. 1)

En rapport som skrivits av ett konsultbolag och skickats till myndigheten som anlitat företaget för att utföra uppdraget bedömdes vara allmän handling. HFD uttalade att bolaget – oaktat det samarbete med tjänstemän på myndigheten som förekommit under arbetets gång – fick anses ha intagit en så fristående ställning i förhållande till myndigheten att rapporten inte var att betrakta som framställd inom myndigheten, utan som en till myndigheten inkommen handling. (RÅ 1987 ref. 1)

Mejl som en konsult skickat till sig själv, mellan sin mejladress hos myndigheten och den andra arbetsrelaterade mejldressen, ansågs skickade internt inom myndigheten. Mejlen ansågs inte ha kommit in till eller expedierats av myndigheten i TF:s mening. Konsulten var en "resurskonsult" som arbetade inom organisationen, nära myndighetens egna medarbetare och enligt myndighetens löpande anvisningar och avstämningar. Det var därför inte fråga om en fristående konsult. (KRSU 1832-20)

2.7 Vilken status har handlingar vanligtvis på Försäkringskassan?

Rent allmänt kan vi sammanfatta status på Försäkringskassans handlingar på följande sätt.

2.7.1 Handlingar i försäkringsärenden

I försäkringsärenden har vi mestadels att göra med allmänna handlingar. De är ofta allmänna även under den tid som ärendet pågår. Det beror på att de flesta av handlingarna antingen har kommit in till eller skickats ut från Försäkringskassan. Det kan vara pappershandlingar, *färdiga elektroniska handlingar*, till exempel intyg som skannats in eller skickats in digitalt via Mina sidor, och andra slags upptagningar. Journalen är alltid en allmän handling (jfr avsnitt 2.4.5).

När ett försäkringsärende avslutats blir alla handlingar i ärendet allmänna, även eventuella handlingar som skapats av Försäkringskassan och som inte expedierats under den tid som ärendet var pågående. Innan ett ärende avslutas ska eventuellt arbetsmaterial, såsom minnesanteckningar och utkast, sorteras ut eftersom de annars blir allmänna handlingar.

2.7.2 Handlingar i administrativa ärenden och andra administrativa handlingar

När det gäller handlingar i administrativa ärenden är det vanligare än i försäkringsärenden att de inte är allmänna under den tid som ärendet pågår. Det beror på att det i stor utsträckning rör sig om handlingar som skapas, bereds och beslutas internt. Handlingarna skickas vanligtvis inte iväg från Försäkringskassan förrän ärendet är avslutat. Det rör sig ofta om olika slags pappershandlingar eller *färdiga elektroniska handlingar*.

Handlingar som tas fram på myndigheten, som ingår i ett ärende, och som inte skickas iväg blir allmänna när ärendet avslutas. Arbetsmaterial såsom utkast och minnesanteckningar som inte skickas iväg, som inte läggs till ärendet, eller på annat sätt omhändertas för arkivering, blir inte allmänna handlingar.

Diariet är alltid en allmän handling (jfr avsnitt 2.4.5). Frågan om handlingarna som finns i diariet är allmänna handlingar får prövas handling för handling.

På Försäkringskassan finns interna stöddokument och rutiner som inte hör till något specifikt ärende. Sådana handlingar är oftast allmänna när de justerats eller färdigställts på annat sätt. Administrativa handlingar såsom mallar och rutindokument har i praxis bedömts vara färdigställda när de fått sin slutliga form och gjorts tillgängliga för användning av personalen (se avsnitt 2.4.3). Kammarrätten har bedömt att IM och brevmallar på Försäkringskassan inte omfattas av biblioteksregeln (läs mer om biblioteksregeln i avsnitt 2.6.5).

2.7.3 Mejl

Mejl är handlingar av typen *upptagning*, en *färdig elektronisk handling*. Handlingen är allmän om den enligt reglerna i 2 kap. TF är förvarad hos myndigheten samt antingen inkommen till myndigheten eller upprättad hos myndigheten. Mejl som är att anse som minnesanteckningar eller utkast är allmänna enligt de särskilda regler som gäller för dessa handlingstyper.

Inkomna eller expedierade mejl

Mejl som skickats till myndigheten från en extern avsändare eller från myndigheten till en extern mottagare, eller som skickats mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheten, är som huvudregel allmän handling. Undantag från denna huvudregel är exempelvis delningar och mejl som en anställd skickat till sin privata mejladress.

Privata mejl eller mejl som en medarbetare skickat eller tagit emot i annan egenskap än som anställd hos Försäkringskassan är inte allmän handling hos Försäkringskassan. Läs mer i avsnitt 2.6.1.

Interna mejl

Det finns relativt omfattande ledning från praxis för frågan när interna mejl är allmänna handlingar. Ett internt mejl är en handling som enbart skickats mellan tjänstemän på myndigheten och som därför inte är att anse som allmän på den grunden att den är inkommen eller upprättad genom expediering.

Interna mejl på Försäkringskassan är oftast inte allmänna handlingar. Det beror på att de oftast inte har någon ärendeanknytning eller är att betrakta som minnesanteckningar.

Att interna mejl som inte har någon ärendeanknytning oftast inte är allmänna handlingar beror på att mejl inte blir upprättade när de skickas mellan tjänstemän på myndigheten. Att skicka ett mejl inom en myndighet är nämligen inte en sådan åtgärd som innebär att mejlet anses vara färdigställt (HFD 2013 ref. 86). Om det inte vidtas någon annan särskild åtgärd med ett sådant mejl är det alltså inte en allmän handling. Läs mer i avsnitt 2.4.3 om vilka åtgärder som innebär att en handling anses färdigställd. Exempel på interna mejl som oftast inte är allmänna handlingar är mejl av personaladministrativ karaktär utan ärendeanknytning (som kan röra APT, ledighet eller löpande information) samt kärnverksamhetsanknutna mejl som inte rör något specifikt ärende.

Interna mejl som rör hanteringen eller beredningen av ett specifikt ärende, men som inte tillför ärendet några sakuppgifter, har i praxis ansetts vara minnesanteckningar. Sådana mejl blir allmän handling om de arkiveras. Det kan exempelvis röra sig om mejl som rör vem som ska hantera en viss fråga, om ett ärende ska läggas upp i diariet eller när en fråga ska föredras eller beslutas. Om ett sådant mejl inte arkiveras blir det alltså inte en allmän handling.

Ett internt mejl som lagts in i ett ärende (exempelvis för att det tillför ärendet sakuppgifter) blir en allmän handling när ärendet avslutas.

Mejllogg

På Försäkringskassan finns en förteckning över in- och utgående mejl. Denna mejllogg är en allmän handling, eftersom den är en typ av förteckning som förs löpande. Läs mer i avsnitt 2.4.5. Det gäller även om loggen innehåller mejl som inte är allmänna handlingar. Om loggen begärs utlämnad ska vi alltså inte ta ställning till om de enskilda mejlen är allmänna handlingar, eftersom det inte har någon betydelse för om själva loggen är en allmän handling. Uppgifter i loggen om avsändare, mottagare eller uppgifter i ämnesraden kan omfattas av sekretess, exempelvis socialförsäkringssekretess eller personalsekretess. Om de enskilda mejlen begärs utlämnade ska vi däremot ta ställning till om de är allmänna handlingar.

Rättsfall

Enbart det förhållandet att ett mejl skickats mellan tjänstemän inom en myndighet anses inte utgöra en sådan åtgärd som medför att handlingen är att anse som färdigställd. (HFD 2013 ref. 86)

Sökanden hade begärt mejl mellan tre domare och en föredragande i ett avslutat mål. HFD gjorde samma bedömning som kammarrätten, att mejlen inte var allmänna. De begärda mejlen som förvarades hos kammarrätten hade skickats mellan tjänstemän inom domstolen. De hade därför inte blivit allmänna handlingar genom att de inkommit eller expedierats. Eftersom mejlen hade anknytning till sökandens avslutade mål hänförde de sig till ett ärende som hade slutbehandlats. De tillförde emellertid inte ärendet sakuppgifter, utan fick anses utgöra sådana minnesanteckningar som kommit till endast för ärendets beredning. De hade inte tagits om hand för arkivering. (HFD mål nr 1662-20)

Rättsfall

Sökanden hade begärt att få ta del av vissa interna mejl på Försäkringskassan. Mejlerna innehöll bl.a. en diskussion kring en hypotetisk fråga gällande ett specifikt assistansbolag som ställts till Försäkringskassan och resonemang om och i så fall vem som skulle svara frågeställaren. Mejlerna bedömdes sakna ärendeanknytning. Kammarrätten hänvisade till HFD 2013 ref. 86 och instämde i Försäkringskassans bedömning att mejlerna inte var allmänna handlingar. (KRNS 4010-20)

En kommun avtog en begäran om att ta del av interna mejl som hade att göra med ett projekt avseende sommarvärdar. Kammarrätten konstaterade att såväl sommarvärdprojektet som de enskilda anställningsförfarandena var ärenden och att ärendena hade avslutats (slutbehandlats) hos kommunen. Kammarrätten konstaterade dock att mejlerna, utifrån sitt innehåll, inte kunde anses hänföra sig till vare sig sommarvärdprojektet eller de enskilda anställningsförfarandena. Mejlerna var därför inte allmänna handlingar. (KRNG 5421-20)

Sökanden hade begärt en handläggares in- och utgående mejl på Försäkringskassan. Försäkringskassan hade bedömt att vissa mejl (som skickats till eller från enskilda individer, företag eller andra myndigheter) samt mejlloggen var allmänna handlingar. Dessa hade lämnats ut efter sekretessprövning. Övriga mejl bedömdes inte vara allmänna handlingar och begäran avtog i den delen. Kammarrätten konstaterade att vissa av de interna mejlerna hade privat karaktär och var därför inte allmänna handlingar. Övriga mejl var intern kommunikation på Försäkringskassan. Huvuddelen av dessa mejl saknade koppling till något ärende. Kammarrätten konstaterade, med hänvisning till HFD 2013 ref. 86, att det inte vidtagits någon åtgärd som medförde att mejlerna blivit färdigställda. Mejlerna var därför inte allmänna handlingar. Det fanns även mejl som ansågs hänföra sig till ett visst ärende. Kammarrätten ansåg dock att dessa mejl var att jämföras med minnesanteckningar. Mejlerna hade inte tagits om hand för arkivering. Inte heller de mejlerna var därför allmänna handlingar. Överklagandet avtog därför avseende de privata mejlerna och de interna mejlerna. (KRNS 5700-20, se även KRNS 4430-20)

Mejl som en anställd mottagit eller skickat enbart i egenskap av facklig förtroendemannan är inte allmän handling. (KRNG 747-17)

Mejl som en osjälvständig konsult skickat till sig själv, mellan den av myndigheten tillhandahållna mejladressen och den andra arbetsrelaterade mejladressen, ansågs skickad internt inom myndigheten. Mejlerna ansågs inte ha kommit in till, eller expedierats av myndigheten i TF:s mening. (KRSU 1832-20)

Mejl med jobbanslutning som skickats mellan en myndighetsanställds mejladress i tjänsten och dennes privata mejladress har ansetts vara internt skickade på myndigheten. Mejlerna var inte att anse som inkomna till myndigheten eller expedierade från myndigheten (KRSU 3146-20 och 2022-20)

Uppgifter i en mejllogg om enskilda individers socialförsäkringsärenden har bedömts omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL (KRNS 4961-13).

2.7.4 Uppgifter i Försäkringskassans it-system

It-systemen på Försäkringskassan innehåller stora mängder information om enskilda personer, om myndighetens anställda och om verksamheten i övrigt. I många fall rör det sig om allmänna handlingar.

För att ta ställning till om en viss datorlagrad informationsmängd (med ett visst informationsinnehåll) är en allmän handling tillämpas reglerna i 2 kap. TF som rör handlingstypen *upptagning för automatiserad behandling*. Ibland rör det sig om en handling i form av en tydligt avgränsad *färdig elektronisk handling* såsom ett word- eller pdf-dokument. I andra fall rör det sig om en handling i form av ett urval av uppgifter ur en större datamängd – en logiskt sammanhängande informationsmängd ("post" eller "rad") i ett it-system eller en sammanställning av information från ett eller flera it-system (*en potentiell handling*). Osammanhängande rådata är som utgångspunkt inte en allmän handling, men kan sammanställas i form av en potentiell handling. Läs mer om handlingstypen i avsnitt 2.1.2 och 2.1.3.

Försäkringskassan hanterar relativt ofta begäran om att ta del av urval av datalagrad information utifrån specifika kriterier och önskemål. För att ta fram sådana sammanställningar av uppgifter krävs ofta sökningar på och bearbetning av uppgifter från våra it-system. Frågan om en sådan potentiell handling är allmän provas enligt avsnitt 2.2.3.

En begäran om att ta del av en sådan sammanställning kan i praktiken vara samma sak som en begäran om att ta fram statistik. Exempelvis är en begäran om att ta del av en lista på vissa kategorier av beslut inom en viss tidsperiod också en begäran om statistik på antal beslut (inom dessa kategorier) inom denna tidsperiod. Gränsen för vad som utgör rutinbetonade åtgärder (se avsnitt 2.2.3) blir också gränsen för vad som är en allmän handling och därmed också vad för slags statistik vi är skyldiga att lämna ut enligt TF. Rena statistikuppdrag från exempelvis forskare är däremot inte begäran om allmän handling enligt 2 kap. TF. Reglerna i 2 kap. TF ska inte heller tillämpas om vi väljer att lägga ner mer arbete än rutinbetonade åtgärder för att hantera exempelvis en journals förfrågan om statistik. I Försäkringskassans riktlinjer (2011:7) Utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter kan du läsa mer om gränsdragningen mellan begäran om sammanställning som ska hanteras som en begäran om allmän handling och andra statistikuppdrag.

Loggar och andra slags förteckningar som förs fortlöpande, exempelvis mejlloggar och loggar över webbläsarhistorik, är en särskild handlingstyp. Läs mer om dessa i avsnitt 2.4.5.

3 Sekretess

3.1 Offentlighets- och sekretesslagen (OSL)

Öppenheten inom den offentliga förvaltningen kan av olika skäl inte sträcka sig hur långt som helst. OSL innehåller sekretessbestämmelser som innebär begränsningar i yttrandefriheten enligt RF, rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF och begränsningar i den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av TF och YGL.

Syftet med dessa bestämmelser i OSL är bland annat att skydda vissa väsentliga, skyddsvärda, intressen. Det kan till exempel gälla uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Sådana uppgifter kan nämligen vara av mer eller mindre känslig natur.

Lagen reglerar sekretessen inom olika myndigheters verksamhetsområden. Sekretessbestämmelserna ser olika ut beroende på verksamhet. Det kan till exempel innebära att en och samma uppgift kan vara offentlig hos Försäkringskassan och sekretessbelagd hos en annan myndighet. Vissa av lagens bestämmelser är gemensamma för flera myndigheter.

3.2 Vad menas med sekretess?

Med *sekretess* menas ett förbud att röja uppgifter, vare sig det sker muntligt (tystnadsplikt), genom att en allmän handling lämnas ut (handlingssekretess) eller på något annat sätt. (3 kap. 1 § OSL)

Det som är föremål för sekretess är information med ett visst innehåll. I OSL kallas detta för en *uppgift* (Lenberg m.fl. JUNO version 21, avsnitt 4.4.1). Sekretessen tar alltså sikte på uppgiften som sådan och förbudet att röja uppgiften gäller oavsett hur uppgiften finns hos myndigheten. Ofta finns uppgiften i en handling av något slag. Det spelar ingen roll om det rör sig om en allmän handling eller inte. Sekretessen gäller även muntliga uppgifter och uppgifter som en anställd vet om.

För att förstå sekretessreglerna är det viktigt att känna till två begrepp:

- *Sekretessreglerad uppgift* – en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess.
- *Sekretessbelagd uppgift* – en sekretessreglerad uppgift där man efter en sekretessprövning tagit ställning till att uppgiften omfattas av sekretess och därför inte får röjas.

Läs mer om sekretessprövning i avsnitt 3.12 och 6.

Uppgifter som inte får röjas får inte heller utnyttjas på annat sätt utanför den verksamhet där uppgiften är sekretessreglerad (7 kap. 1 § OSL). Det vill säga det är förbjudet både att röja sekretessbelagda uppgifter och att använda sig av dem på något annat sätt.

3.3 Olika former av röjande

Sekretess innebär ett förbud mot alla former av röjande. Uppgifter får inte röjas genom att en anställd lämnar information muntligen eller på annat sätt. Det innebär att hen inte får låta någon ta del av en hemlig uppgift, vare sig det sker genom att visa en allmän handling, att låta någon ta del av en handling som inte är allmän eller att meddela uppgiften i ett brev. Det är utan betydelse om uppgiften före röjandet är dokumenterad

eller inte. Inte heller spelar det någon roll om uppgiften lämnas ut på begäran av en utomstående eller på eget initiativ av myndigheten. (Prop. 1979/80:2 Del A s 119f.)

Ibland vill utomstående besöka Försäkringskassan och ta del av uppgifter exempelvis genom medlyssning, medsittning eller aktgranskning. Ofta är det offentliga aktörer som har till uppgift att granska Försäkringskassan eller på annat sätt utvärdera och förbättra socialförsäkringen, till exempel ISF, ett riksdagsutskott eller en statlig utredning. Detta är exempel på situationer då uppgifter röjs. Vi behöver därför en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig (läs mer i avsnitt 5.7 och 5.5).

Vi kan oavsiktligt råka röja en uppgift när en utomstående får tillgång till information, till exempel om vi skickar information på ett sätt som inte är säkert eller när vi arbetar utanför Försäkringskassan lokaler. Det är därför viktigt att vi följer våra riktlinjer och processer när vi hanterar sekretessreglerad information.

Läs mer

Läs mer om informationssäkerhet på Fia, i Försäkringskassans riktlinjer (2018:13) *Säkerhetsregler* och Försäkringskassans anvisning (2022:09) *Säkerhet på Försäkringskassan*.

3.4 Vilka gäller sekretessen mot?

8 kap. 1 § OSL

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i denna lag eller i lag eller förordning som denna lag hänvisar till.

8 kap. 2 § OSL

Vad som föreskrivs om sekretess mot andra myndigheter i 1 § och vad som föreskrivs i andra bestämmelser i denna lag om uppgiftslämnande till andra myndigheter och överföring av sekretess mellan myndigheter, gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

8 kap. 3 § OSL

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om inte

1. utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller
 2. uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.
-

3.4.1 Sekretess gäller mot utomstående

Att en uppgift är sekretessbelagd innebär att den inte på något sätt får röjas för någon utomstående. Med utomstående avses enkelt uttryckt *utanför myndigheten*.

Sekretessen gäller som huvudregel både mot enskilda och mot andra myndigheter. Med enskilda menas i OSL både fysiska och juridiska personer, till exempel ett aktiebolag

eller en förening. Normalt sett är det inga problem att identifiera en myndighet. Om det inte är fråga om en myndighet i OSL:s mening handlar det om en enskild.

Det finns dock undantag från denna huvudregel i särskilda bestämmelser som säger att sekretess inte gäller mot vissa enskilda eller en viss myndighet. Sådana sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess finns i många olika författningar. Läs mer i avsnitt 5.

Som regel gäller sekretess även mot utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. Men det finns möjligheter att i vissa fall lämna ut uppgifter till sådana organ, till exempel om det finns särskilda bestämmelser om det. Detta beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.12.

3.4.2 Sekretess internt på Försäkringskassan

Normalt sett gäller sekretessen bara mot utomstående. Men det kan i undantagsfall finnas sekretessgränser inom en myndighet, till exempel när den har olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Den särskilda statistikverksamheten på Försäkringskassan (LABS) anses vara en sådan verksamhetsgren. Det gäller därför sekretess mellan denna verksamhet och övriga delar av Försäkringskassan (inklusive andra organisatoriska delar inom Analysavdelningen). Den särskilda statistikverksamheten tillämpar en särskild sekretessbestämmelse: statistiksekretessen (se avsnitt 4.6.2).

Det allmänna ombudet anses inte vara en sådan verksamhetsgren. Det gäller därför inte sekretess mellan allmänna ombudet och övriga delar av Försäkringskassan, trots att handlingar som utväxlas däremellan i stor utsträckning blir allmänna handlingar (se prop. 2003/04:152 s. 250 f, prop. 2008/09:150 s 358 och avsnitt 2.5).

Det är oklart om den personaladministrativa verksamheten på Försäkringskassan är att anse som en sådan självständig verksamhetsgren. I praktiken kan det även vara svårt att dra en tydlig gräns mellan den och övrig verksamhet, eftersom den finns på HR-avdelningen men också utövas av chefer på övriga avdelningar. Det är dock viktigt att vara medveten om att sekretess kan aktualiseras mellan HR och övriga avdelningar och att det gäller särskild sekretess i den personaladministrativa verksamheten till skydd för Försäkringskassans medarbetare. Läs mer i avsnitt 4.7.

Sekretess gäller inte inom Försäkringskassans kärnverksamhet (prop. 2003/04:152 s. 250 och exempelvis JO:s dnr 754-2011). Det betyder att socialförsäkringssekretessen inte gäller mellan olika förmånsavdelningar eller olika kontor. Trots det får medarbetare inte utbyta uppgifter fritt mellan varandra. De får bara lämna uppgifter som omfattas av sekretess mellan varandra i den utsträckning som det behövs för handläggningen av ett ärende eller för att driva verksamheten i övrigt. (Prop. 1990/91:111 s. 24, prop. 2003/04:152 s. 251 och JO:s dnr 2533-1982)

Medarbetare på Försäkringskassan får alltså utbyta uppgifter om enskilda försäkrade för att hantera sina arbetsuppgifter. Det betyder att man får lämna uppgifter till en kollega i den utsträckning som är nödvändig för att man själv eller kollegan ska kunna hantera sina arbetsuppgifter. Oftast handlar det om uppgifter som behövs för att handlägga ett ärende.

Det kan även vara motiverat att dela uppgifter i en handledningssituation och liknande stöd i handläggningen. Det ska då finnas ett konkret behov av att ta del av uppgifterna, vilket i princip betyder att det ska finnas en koppling till handläggningen av det enskilda ärendet. Detta ska skiljas från situationer då syftet är att ge generella exempel eller allmän information, till exempel i fråga om hur handläggning av ärenden går till eller hur

it-system fungerar. I sådana fall finns det inget konkret behov av att ta del av uppgifterna om den enskilda individen. Vi får alltså inte använda uppgifter om enskilda i rent utbildningssyfte, till exempel för att utbilda nyanställda i grupp.

Rent generellt gäller att uppgifter som identifierar en enskild individ inte ska användas slentrianmässigt inom myndigheten. Om det inte är nödvändigt att nämna en specifik individ ska diskussioner och liknande stöd i handläggningen göras oidentifierat. Vi får alltså inte diskutera en enskild individs ärende och uppgifter som rör hen med kollegor utan att det finns ett konkret syfte med det, eller i närvaro av kollegor som kan höra vad som sägs men inte har med ärendet att göra. Diskussioner ska alltid ske diskret och med gott omdöme.

Läs mer

I detta avsnitt har beskrivits att det kan finnas hinder mot att dela uppgifter utifrån reglerna om sekretess.

I vägledningen (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken* kan du läsa mer om ditt ansvar som tjänsteperson och vikten av att vara omdömesgill när du hanterar personuppgifter.

Det är också viktigt att tänka på *hur* du delar uppgifter med kollegor, och att det sker på ett sätt som är tillräckligt säkert. I anvisningarna (2022:09) *Säkerhet på Försäkringskassan* står det hur du får hantera information. I stödprocessen står det bland annat vad som gäller vid telefonsamtal, mejl och digitala möten.

Sekretess behöver inte beaktas när uppgifter lämnas till en fysisk person som på grund av sitt uppdrag eller en annan liknande grund deltar i myndighetens verksamhet och därför omfattas av samma tystnadsplikt som myndighetens anställda, en så kallad osjälvständig uppdragstagare (se avsnitt 3.5.2). I förhållande till självständiga uppdragstagare och tjänsteleverantörer, som handlar i eget namn och som utåt agerar utifrån sin egen kompetens, gäller dock sekretess (se avsnitt 3.5.3). Personuppgiftsbiträden, som behandlar uppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning, finns alltid utanför den aktuella organisationen och anses inte delta i myndighetens verksamhet på det sätt som avses i 2 kap. 1 § OSL. Även gentemot dessa gäller således sekretess. Läs mer om personuppgiftsbiträden i avsnitt 9.5.

Rättsfall

Justitieombudsmannen har riktat allvarlig kritik mot landsting som anlitat ett företag för hjälp med journalföring av patientuppgifter. Det anlitate företaget var enligt avtal personuppgiftsbiträde till landstingen. Utlämnandet av uppgifter var dock inte förenligt med regelverket om sekretess. (JO:s dnr 3032-2011)

3.5 Vilka som ska iaktta sekretess

2 kap. 1 § OSL

Förbud att röja eller utnyttja en uppgift enligt denna lag eller enligt lag eller förordning som denna lag hänvisar till gäller för myndigheter.

Ett sådant förbud gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet

1. på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten,
 2. på grund av tjänsteplikt, eller
 3. på annan liknande grund.
-

3.5.1 Försäkringskassans personal

Förbudet att röja eller utnyttja sekretessbelagda uppgifter riktar sig till den myndighet där uppgiften finns och till personalen på den myndigheten. Inom Försäkringskassan kan det exempelvis vara en handläggare eller en försäkringsmedicinsk rådgivare.

3.5.2 Osjälvständig uppdragstagare

Förbudet att röja eller utnyttja sekretessbelagda uppgifter gäller även en fysisk person som på grund av uppdrag eller annan liknande grund deltar i myndighetens verksamhet. Det handlar om *osjälvständiga uppdragstagare* som utför en uppgift som vanligen ska eller skulle kunna utföras av en anställd.

3.5.3 Parter bundna av avtal om tystnadsplikt eller sekretessförbehåll

Om myndigheten anlitar *självständiga uppdragstagare*, exempelvis en extern tjänsteleverantör, kan klausuler om tystnadsplikt tas in i ett civilrättsligt avtal. Alternativet är att använda ett sekretessförbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL. Läs mer om sekretessförbehåll i avsnitt 5.4.

Ett sekretessförbehåll kan inte meddelas i förväg för en viss typ av information, utan kräver en prövning i varje enskilt fall av en viss uppgift. Förbehållet måste även ställas till en utpekad fysisk person. Därför bör förbehåll användas endast i undantagsfall vid utlämnande av uppgifter i samband med utkontraktering.

OSL innehåller ingen allmän bestämmelse om tystnadsplikt för en utomstående fysisk eller juridisk person som tagit del av en sekretessbelagd uppgift.

3.6 Sekretess mellan Försäkringskassan och andra myndigheter

Som framgår av avsnitt 3.4.1 gäller sekretess mellan Försäkringskassan och andra myndigheter. För att en sekretessbelagd uppgift ska kunna lämnas till en annan myndighet krävs därför att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. I avsnitt **5Fel! Hittar inte referenskälla.** beskrivs de vanligaste sekretessbrytande bestämmelser (inklusive *uppgiftsskyldigheter*) som vi tillämpar på Försäkringskassan mot andra myndigheter.

3.7 Hur en sekretessbestämmelse är uppbyggd

En sekretessbestämmelse består av rekvisit, det vill säga förutsättningar för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Dels anges vilka slags uppgifter som sekretessbestämmelsen gäller för och i vilken slags verksamhet, dels anges sekretessens styrka med hjälp av ett *skaderekvisit*.

3.7.1 Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden

Sekretess till skydd för enskilda gäller ofta för *uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden*. Socialförsäkringssekretessen enligt 28 kap. 1 § OSL gäller för *uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden*.

Med begreppet *enskild* menas såväl fysiska som privaträttsliga juridiska personer. En myndighet är inte en enskild i OSL:s mening. (se t.ex. RÅ 2003 ref. 83)

Vad som menas med *personliga förhållanden* ska bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Det kan gälla till exempel en privatpersons adress eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd (prop. 1979/80:2 Del A s. 84). Även uppgift om en persons namn anses omfattas av begreppet (RÅ 1994 not 516 och prop. 2003/04:93 s. 45). Också uppgifter om en persons ekonomi kan falla under begreppet personliga förhållanden (prop. 1979/80:2 Del A s. 84).

Juridiska personer kan inte ha personliga förhållanden. En juridisk persons intressen skyddas därför inte av bestämmelser som skyddar *enskildas personliga förhållanden*, som socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL. En juridisk persons intressen kan däremot skyddas av sekretessbestämmelser som rör dennes *affärs- och driftsförhållanden* eller *ekonomiska förhållanden*. Sådana bestämmelser aktualiseras exempelvis vid upphandling. I Försäkringskassans kärnverksamhet finns bestämmelser som skyddar juridiska personer i ärenden om arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd och arbetsskadeförsäkring (läs mer i avsnitt 4.2.2 och 4.12). I vissa fall kan en uppgift om en juridisk person även handla om en enskild individ, och då kan sekretessbestämmelser som skyddar enskildas personliga förhållanden vara tillämpliga. Exempelvis är en uppgift om ett företags anställda även en uppgift om vilken arbetsgivare en anställd har. Då är det alltså den enskilda individen som skyddas av sekretessen, inte den juridiska personen. En uppgift om enskild firma är alltid en uppgift om en enskild individ, eftersom den enskilda firman och dess ägare är samma person.

Uppgifter om en myndighetsanställds åtgärder i tjänsten är inte uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Uppgifter om den anställde i sin yrkesroll som förekommer i försäkringsärenden, exempelvis som handläggare eller beslutsfattare, omfattas därför inte av socialförsäkringssekretessen. Däremot kan uppgifter om en anställds personliga förhållanden, exempelvis privata kontaktuppgifter eller namn, omfattas av sekretess när de förekommer inom personaladministrativ verksamhet (läs mer i avsnitt 4.7). (Se HFD 2012 ref. 64, RÅ 1981 2:51 och HFD 2015 ref. 57.) I avsnitt 4.7.3 kan du läsa mer om sekretess för anställdas namn.

Gode män och förvaltare anses vara enskilda i OSL:s mening (jfr RÅ 1992 not. 331 och RÅ 1993 not. 710).

3.7.2 Skaderekvisit

Sekretessbestämmelser ger mer eller mindre skydd beroende på hur de är utformade. Tanken är att sekretessen inte ska vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att skydda vissa särskilda intressen.

För att ange sekretessens styrka används *skaderekvisit*. Det finns två olika skaderekvisit – rakt och omvänt. Sekretess kan också vara absolut.

Rakt skaderekvisit

Vid ett rakt skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga. De är sekretessbelagda endast om det kan antas att det skulle uppstå men eller skada för det intresse som ska skyddas om de röjs.

Vid en sekretessprövning enligt en bestämmelse med rakt skaderekvisit är det normalt sett tillräckligt att man tar ställning till om uppgiften är av sådan karaktär att ett utlämnande av den typiskt sett kan medföra men eller skada. Denna prövning kan leda till olika resultat beroende på vilken uppgift det gäller, vem som har begärt att få ta del av den och vad den ska användas till. I normalfallet får man inte fråga efter den sökandes identitet eller syftet med begäran (läs mer om efterfrågeförbudet i avsnitt 7.3).

Ett exempel på rakt skaderekvisit är det som gäller för socialförsäkringssekretessen enligt 28 kap. 1 § OSL.

Omvänt skaderekvisit

Ett omvänt skaderekvisit innebär att det som huvudregel gäller sekretess. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada eller men.

Vid ett omvänt skaderekvisit har den som ska pröva utlämnandefrågan ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär det att en sådan uppgift i regel inte kan lämnas ut utan att man frågar vem den sökande är och vad uppgiften ska användas till.

Ett omvänt skaderekvisit gäller till exempel för uppgifter inom den allmänna hälso- och sjukvården och socialtjänsten, där det finns ett starkt behov av skydd för uppgifter om enskilda personer. Samma sak gäller också för uppgifter inom en myndighets personaladministrativa verksamhet.

Absolut sekretess

Det finns sekretessbestämmelser som inte innehåller något skaderekvisit. Uppgifter får då lämnas ut endast om det finns tillämpliga sekretessbrytande regler, till exempel i 10 kap. OSL, som gör att uppgifterna kan lämnas ut.

Exempel på absolut sekretess är den så kallade upphandlingssekretessen i 19 kap. 3 § OSL. Uppgifter som rör ett anbud får inte lämnas ut till någon annan än den som avgett anbudet. Den absoluta sekretessen kan exempelvis gälla till dess att ett avtal har träffats eller ärendet annars har slutförts.

För personal i en myndighets telefonväxel gäller absolut sekretess för uppgift som hämtats in vid tjänstgöringen och som gäller telefonsamtal till eller från en annan person hos myndigheten (40 kap. 4 § OSL).

I det fall det råder absolut sekretess kan man dock inte tala om "absolut" i ordets bokstavligen mening. Sekretessen viker nämligen om det finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i lag eller förordning eller om det finns ett samtycke från den enskilde.

3.7.3 Skada och men

I sekretessbestämmelser som skyddar enskildas förhållanden används termerna skada och men. Med skada avses i allmänhet ekonomisk skada (prop. 1979/80:2 Del A s. 83).

Begreppet men har getts en mycket vid innebörd. I första hand avses sådana effekter som att någon blir utsatt för andras missaktning om hens personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer får kännedom om en för någon enskild ömtålig uppgift kan anses vara tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten när man bedömer om något kan vara till men är den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste dock i viss utsträckning kunna korrigeras utifrån gängse värderingar i samhället. Enbart det faktum att en person anser att det i största allmänhet är obehagligt att andra vet var hen bor kan till exempel inte anses innebära men i lagens mening. (Lenberg m.fl. JUNO version 21, avsnitt 4.4.4.) Det kan vara till men för en person om uppgifter lämnas ut som gör att hen riskerar att lida ekonomisk förlust. Det kan till exempel handla om att hen går miste om ett arbetstillfälle eller en bostad. Det kan också vara till men för en person om hens personliga integritet kränks. Exempelvis om en journalist ska göra ett reportage som framställer den enskilde i mindre fördelaktig dager.

I begreppet men ryms även helt lagliga åtgärder, det vill säga åtgärder som är sanktionerade och accepterade från samhällets sida. Exempelvis om en uppgift ska användas för inkassoåtgärder eller någon annan slags rättslig process mot den försäkrade anses detta vara till men för hen. (Lenberg m.fl. JUNO version 21, avsnitt 4.4.4.)

Att myndigheten bedömer att det skulle kunna vara gynnsamt för den enskilde att uppgifter lämnas ut, exempelvis till en annan myndighet så att de kan hjälpa personen, har ingen avgörande betydelse för menbedömningen. Menbedömningen ska göras utifrån den berörda personens perspektiv. (JO:s dnr 1029-2017 och JO:s dnr 2616-1983)

3.7.4 Närstående

Sekretessbestämmelser gäller ofta till skydd för den enskilde som uppgiften rör, eller någon närstående till hen. Så är exempelvis fallet med socialförsäkringssekretessen enligt 28 kap. 1 § OSL.

Någon definition av begreppet *närstående* finns inte i lagen, eftersom uppfattningen om vad som förstås med detta begrepp skiftar från tid till annan. Faktisk släktskap behöver däremot inte finnas för att någon ska anses vara närstående. Familjemedlemmar inklusive sambor, syskon och föräldrar är exempel på närstående, men det kan också vara en nära vän eller en före detta make eller maka. Man får göra en bedömning i det enskilda fallet med utgångspunkt i hur nära relationen är eller har varit. (Se prop. 1979/80:2 Del A s. 168 och RÅ 2009 ref. 17.)

Rättsfall

HFD har i RÅ 2009 ref. 17 uttalat bland annat följande om begreppet närstående. Vem som kan anses som närstående kan inte anges generellt, utan utrymme måste finnas för olika bedömningar i de enskilda fallen. Det är naturligt att familjemedlemmar inklusive sambor omfattas av begreppet, men också andra nära släktingar, till exempel syskon och föräldrar. I övrigt får man göra sin bedömning i det enskilda fallet med utgångspunkt i hur nära relationen är eller varit. En "särbo" torde till exempel ofta kunna omfattas, men också en annan person med vilken den enskilde har täta kontakter och som biträder i personliga angelägenheter i större utsträckning än vad som gäller för andra personer i hens närhet. Enbart det förhållandet att en person är testamentstagare innebär inte att hen kan anses vara närstående och inte heller att någon antecknats som närstående i en patientjournal.

3.7.5 Aidentifierade uppgifter

För att en enskild ska lida men av att en uppgift röjs krävs att uppgiften kan hänföras till en viss individ. I allmänhet kan man därför lämna ut *avidentifierade uppgifter* utan risk för att den enskilde lider men. I enstaka fall kan det däremot tänkas att detta inte är tillräckligt för att hindra att samband mellan uppgiften och individen spåras. Det får bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet om det finns en sådan risk. (Prop. 1979/80:2 Del A s. 84.)

Det kan på olika sätt vara möjligt att koppla uppgifter till enskilda individer. Det räcker därför inte alltid att avidentifiera en handling genom att ta bort uppgifter som *direkt identifierar* en enskild, såsom namn, personnummer, telefonnummer eller adress. Man måste också tänka på att en enskild kan identifieras genom en kombination av uppgifter som indirekt pekar ut hen, inklusive sådana som finns tillgängliga utanför myndigheten. Detta kallas ibland för *bakvägsidentifiering*. Exempelvis kan en kombination av uppgifter om diagnos, födelseår, medborgarskap och bosättningskommun leda till att en individ kan identifieras.

Rättsfall

Enbart uppgifter om lokalkontor, ålder och kön ansågs inte medföra att personer kunde identifieras när den sökande (ett nyhetsföretag) helt saknade andra uppgifter om till exempel postadress och sysselsättning. (KRNS 5916-08)

En lista med diagnoser rörande personer som diagnosticerats av en viss läkare har bedömts kunna lämnas ut eftersom det har rört sig om ett förhållandevis stort antal personer med ett flertal olika diagnoser och inga identitetsuppgifter. (KRNJ 2380-13)

JO har kritiserat en kommun som publicerat uppgifter på sin hemsida om ett ärende som granskats i ett TV-program. De publicerade uppgifterna hade avidentifierats, men mot bakgrund av att namnen på de berörda personerna redan hade publicerats i media ansåg JO att uppgifterna kunde kopplas till personerna. Den avidentifiering som gjorts hade alltså inte skett med tillräcklig omsorg. (JO:s dnr 4768-2014)

3.8 Sekretess i förhållande till den enskilde själv med mera

12 kap. 1 §

Sekretess till skydd för en enskild gäller inte i förhållande till den enskilde själv, om inte annat anges i denna lag.

12 kap. 2 §

En enskild kan helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i denna lag. [...]

12 kap. 3 §

Sekretess till skydd för en enskild gäller, om den enskilde är underårig, även i förhållande till dennes vårdnadshavare. Sekretessen gäller dock inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning denne enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, såvida inte

1. det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren, eller
2. det annars anges i denna lag.

Om sekretess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren förfogar denne enligt 2 § ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underårige över sekretessen till skydd för den underårige.

3.8.1 Sekretess i förhållande till den enskilde själv

Sekretess till skydd för en enskild gäller som huvudregeln inte i förhållande till den enskilde själv. En uppgift får alltså oftast lämnas till den som uppgiften rör. Men det finns två typsituationer som är undantagna:

- När uppgiften rör den enskilde och samtidigt en annan enskild, eller ett annat intresse, som behöver skyddas. Det kan till exempel gälla uppgifter om att någon gjort en anmälan mot en enskild. Då kan uppgiften om vem som gjort anmälan behöva skyddas (jfr 28 kap. 3 § OSL). Ett annat exempel är en uppgift om att det pågår en förundersökning mot en enskild. Då kan polisens arbete med förundersökningen behöva skyddas (jfr 18 kap. 1 OSL).
- När den enskilde som uppgiften rör själv kan fara illa om hen får del av uppgiften om sig själv (jfr 28 kap. 2 § OSL).

När det gäller socialförsäkringssekretessen finns det två särskilda bestämmelser som innebär att sekretessen i vissa situationer gäller mot den enskilde (28 kap. 2 och 3 §§ OSL). Dessa bestämmelser beskrivs i avsnitt 4.1.2 och 4.1.3.

Den enskilde har rätt att förfoga över sin egen sekretess. Hen kan därför häva sekretess som gäller till skydd för sig själv. Detta uttrycks ofta som att den enskilde kan *samtycka* till att andra får ta del av uppgifter om hen. Den som kan få ta del av uppgifterna kan vara antingen en annan enskild, exempelvis ett ombud, eller en annan myndighet. Den enskilde kan däremot inte samtycka till att andra tar del av uppgifter som rör en annan enskild, eller uppgifter som skyddar ett annat intresse än den enskildes.

I avsnitt 5.1 beskrivs vad som gäller för samtycke som sekretessbrytande bestämmelse, bland annat vilka krav som ställs på formen för ett sekretessbrytande samtycke.

Observera att dessa krav inte ska förväxlas med de krav som ställs på en ombudsfullmakt, det vill säga när den försäkrade gett ett ombud i uppdrag att föra hans talan i ett förmånsärende hos Försäkringskassan.

Ombud

Ett ombud som har i uppdrag att föra den enskildes talan i ett förmånsärende hos Försäkringskassan får ta del av sådana sekretessbelagda uppgifter som kan lämnas ut till den enskilde själv, i den omfattning det behövs för en angelägenhet som omfattas av ombudets behörighet (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 330). Det kan exempelvis handla om kommunikering av handlingar i ärendet eller ett nytt ombud som vill ta del av uppgifter i ärendet (jfr KRNS 5312-20). Läs mer om att kontrollera en ombudsfullmakt inom ramen för ärendehandläggningen i Försäkringskassans vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken*.

Rättsfall

Sökanden hade begärt att få ta del av uppgift om när en person delgivits ett beslut i ett ärende om sjukpenning. Sökanden hade efter Försäkringskassans avslagsbeslut fått fullmakt att företräda personen i ärendet. Kammarrätten uttalade att sekretess till skydd för en enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv (12 kap. 1 § och 28 kap. 1 § OSL) och att sekretess inte heller gäller i förhållande till den enskildes ombud. Försäkringskassan skulle därför lämna ut uppgiften om delgivningstidpunkten till ombudet. (KRNS 5312-20)

3.8.2 Sekretess i förhållande till vårdnadshavare

En vårdnadshavare har som regel rätt att ta del av uppgifter som rör hans underåriga barn. Det följer av vårdnadshavarens rätt och skyldighet att företräda barnet i personliga angelägenheter (jfr 6 kap. 11 § FB).

Rätten att bestämma i frågor som angår barnet tunnans ut när barnet blir äldre och bestämmanderätten flyttas över på barnet. Det gäller även frågan om vem som har rätt att disponera över barnets sekretess. En förälder kan alltså inte alltid utan barnets medgivande ta del av sekretesskyddade uppgifter om barnet när hen har uppnått en viss ålder och mognad. Det finns inte någon bestämd åldersgräns för när ett barn har uppnått en sådan ålder och mognad att hen har rätt att disponera över sin sekretess, utan det får avgöras i det enskilda fallet. Ungdomar i tonåren anses dock ofta ha en sådan mognadsgrad att de bör ha ett integritetsskydd även mot sin vårdnadshavare. (JO:s dnr 3331-2019 med hänvisningar samt Bohlin 2015, s. 216).

Det finns situationer då sekretess gäller mot vårdnadshavaren oavsett vilken ålder och mognad barnet har uppnått. Den ena situationen är om det kan antas att barnet lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren. Den andra situationen är om det i någon annan bestämmelse i OSL anges att sekretessen ska upprätthållas mot vårdnadshavaren (här avses främst socialtjänstsekretessen 26 kap. 2 § OSL).

Att det ska vara fråga om *betydande men* innebär att det ska röra sig om särskilt integritetskänsliga uppgifter eller uppgifter som vårdnadshavaren kan missbruka på ett sätt som allvarligt skadar barnet psykiskt, fysiskt eller på annat sätt. Det räcker alltså inte att barnet tycker att det är obehagligt eller tror att vårdnadshavaren kommer att göra något som barnet motsätter sig, men som inte kan anses medföra betydande men för hen. (Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 12 kap. 3 § och Bohlin 2015, s. 216.)

Om det inte gäller sekretess i förhållande till vårdnadshavaren, så förfogar vårdnadshavaren ensam eller, beroende på barnets ålder och mognad, tillsammans med barnet över sekretessen till skydd för barnet. Om det gäller sekretess i förhållande till vårdnadshavaren kan hen alltså inte förfoga över sekretessen till skydd för barnet. I praktiken betyder det att vårdnadshavaren ensam disponerar över sekretess för yngre barn och kan samtycka till ett utlämnande, men att ungdomar som snart är myndiga ensamt disponerar över sin sekretess och kan samtycka till ett utlämnande. Däremellan kan det finnas situationer när det krävs samtycke både från barnet och från vårdnadshavaren.

En förälder som inte är vårdnadshavare för sitt barn har i sekretesshänseende samma ställning som vilken utomstående som helst. Hen kan alltså inte få ut uppgifter om barnet med stöd av 12 kap. 3 § OSL, eller förfoga över sekretessen till skydd för barnet. Observera dock att sekretessbedömningen kan påverkas av om föräldern har kännedom om uppgifter om barnet (se avsnitt 6.1.2), eller om föräldern är part i ärendet (se avsnitt 5.3).

Rättsfall

En pappa hade begärt ut uppgift om utbetalning av vårdbidrag från Försäkringskassan. Domstolen uttalade att eftersom det var barnets mamma som beviljats det utbetalda vårdbidraget var det hennes personliga förhållanden som skyddades av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL. Eftersom uppgiften om utbetalat vårdbidrag rörde barnets mors personliga förhållanden kunde 12 kap. 3 § OSL inte ge pappan rätt att som vårdnadshavare för det gemensamma barnet få ta del av uppgiften. (KRNS 7453-19)

Uppgifter om en femtonårig dotter bedömdes omfattas av sekretess i förhållande till vårdnadshavaren. Med hänsyn till dotterns ålder ansåg kammarrätten att hon fick anses ha uppnått en sådan mognad och utveckling att hon själv hade rätt att disponera över sekretessen (jfr 12 kap. 2 och 3 §§ OSL). Dottern hade inte hävt sekretessen. Ett utlämnande till vårdnadshavaren skulle därför prövas på samma sätt som om det hade begärts av en utomstående person. Uppgifterna bedömdes omfattas av sekretess och kunde inte lämnas ut. (KRNG 4518-19)

Vissa uppgifter om ett barn som fanns i en journal hos Försäkringskassan bedömdes omfattas av sekretess mot vårdnadshavaren, som även var part i ärendet. Kammarrätten ansåg att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL och att det är av synnerlig vikt att de inte skulle röjas mot parten. Kammarrätten uttalade att det därmed också kunde antas att barnet skulle lida betydande men om uppgifter röjdes. Det innebär att sökanden varken hade rätt att ta del av uppgifterna som part i ärendet eller som vårdnadshavare för barnet. (KRNS 3658-19) (läs mer om partsinsyn i avsnitt 5.3)

3.8.3 Sekretess i förhållande till barn

Det finns inte någon bestämmelse som undantar barn från rätten att ta del av allmänna handlingar i 2 kap. 1 § TF. Det finns inte heller någon särskild bestämmelse som beskriver hur sekretessprövningen ska göras mot ett barn. Vid en begäran om allmän handling från ett barn tillämpar vi därför de vanliga reglerna i TF och OSL.

Normalt sett är det vårdnadshavaren som, i sin egenskap av barnets ställföreträdare, utövar barnets befogenheter när det gäller rätten att ta del av och förfoga över uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för barnet (prop. 2008/09:150 s. 370). En

vårdnadshavare har i de flesta fall rätt att ta del av uppgifter om sitt barn och kan då också samtycka till att uppgifter om barnet lämnas ut till någon annan. Detta beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.8.2. Det är alltså oftast vårdnadshavaren som Försäkringskassan har kontakt med om ett barn.

Om ett barn begär ut uppgifter om sig själv gäller följande. Precis som för vuxna har barn som utgångspunkt rätt att ta del av uppgifter om sig själv (12 kap. 1 § OSL). Bestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL blir tillämplig om uppgifterna finns i ett ärende där barnet är part. I undantagsfall kan det gälla sekretess mot barnet. Sekretess kan gälla

- om uppgiften om barnet samtidigt rör en annan person eller ett annat intresse som behöver skyddas mot barnet. Det är exempelvis inte ovanligt att en uppgift om ett barn lämnats av en förälder och att uppgiften därför också rör föräldern.
- enligt 28 kap. 2 § OSL om barnet far illa av att ta del av uppgiften om sig själv. Observera att bestämmelsen har ett begränsat tillämpningsområde (läs mer i 4.1.2).

Det finns inget tydligt svar på vad som gäller när ett barn begär att få ta del av uppgifter som det är olämpligt att barnet tar del av, om inte 28 kap. 2 § OSL är tillämplig. Det kan exempelvis handla om ett yngre barn som vill ta del av uppgifter om allvarlig sjukdom. I en sådan situation ska du kontakta Rättsligt stöd för att få hjälp att tillämpa regelverket i det enskilda fallet, utifrån barnets bästa och vårdnadshavarens rättigheter och skyldigheter enligt 6 kap 11 § FB.

Läs mer om sekretess i förhållande till den enskilde själv i avsnitt 3.8.1 och om partsinsyn i avsnitt 5.3.

Om barnet vill ta del av uppgifter om någon annan, exempelvis en förälder, gör vi en vanlig sekretessprövning. Det finns ingen bestämmelse som ger barn särskild rätt att ta del av uppgifter om sina föräldrar.

Det kan hända att ett barn kontaktar Försäkringskassan och vill ta del av uppgifter för någon annans räkning, exempelvis sin förälder. Frågan om det är möjligt eller lämpligt att barnet i en sådan situation agerar som tolk, biträde eller ombud för sin förälder ska hanteras på samma sätt som i vanlig ärendehandläggning.

Läs mer

Läs mer om omyndighet och om lämpligheten att barn agerar tolk, biträde eller ombud i Vägledning (2004:07) *Förvaltningsrätt i praktiken*.

3.8.4 Sekretess när den enskilde har god man eller förvaltare

Det finns ingen särskild bestämmelse som beskriver vad som gäller när den enskilde som en sekretessreglerad uppgift rör har en legal ställföreträdare i form av en god man eller en förvaltare, till skillnad från 12 kap. 3 § OSL som gäller i förhållande till vårdnadshavare (se föregående avsnitt).

I många fall finns det inte något motstående intresse mellan en ställföreträdare och hans huvudman (personen som har en ställföreträdare). Det betyder att om ställföreträdaren begär ut uppgifter om sin huvudman så leder menprövningen ofta till att uppgiften inte omfattas av sekretess mot ställföreträdaren – uppgiften är alltså inte sekretessbelagd i den situationen. (Jfr prop. 1988/89:67 s. 39 och KRNG 5894-19)

Om en uppgift bedöms vara sekretessbelagd i förhållande till en god man eller förvaltare får frågan om uppgiften kan lämnas ut lösas med hjälp av 12 kap. 1 och 2 §§ OSL. Bestämmelserna beskriver vad som gäller i fråga om sekretess i förhållande till den som uppgiften rör och återges i inledningen av kapitlet (se 3.8). Vad detta innebär i förhållande till gode män och förvaltare har utvecklats i praxis.

En förvaltare företräder sin huvudman i alla angelägenheter som omfattas av förvaltaruppdraget vilket, enligt praxis, inbegriper att med stöd av dessa bestämmelser ta del av uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för huvudmannen. En förvaltare kan alltså, inom ramen för sitt förordnande, ta del av sådana uppgifter om sin huvudman som behövs för att utföra uppdraget. Även den som förordnats som god man företräder huvudmannen inom ramen för sitt förordnande, men bara om hen har huvudmannens samtycke. En god man behöver därför huvudmannens samtycke för att ta del av uppgifter om hen. Undantaget är om huvudmannen saknar förmåga att själv disponera över sekretessen, då behövs inget samtycke. (RÅ 1999 ref. 38 och HFD 2020 ref. 50)

En ställföreträdare kan inom ramen för sitt förordnande föra den enskildes talan i ett förmånsärende hos Försäkringskassan, istället för ett ombud. Då är det ställföreträdaren som Försäkringskassan har kontakt med och skickar handlingar i ärendet till, som en del av handläggningen av ärendet. Vi hanterar då förvaltare och gode män på samma sätt – de har rätt att ta del av sådana uppgifter om sin huvudman som behövs för att utföra uppdraget. Här får samtycket anses vara underförstått om inte omständigheterna i det enskilda ärendet talar för motsatsen. Läs mer om gode män och förvaltare och handläggning av förmånsärenden i Försäkringskassans vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken*.

En ställföreträdare kan också begära ut handlingar från Försäkringskassan om sin huvudman, exempelvis för att hen behöver uppgifterna i ett ärende hos en annan myndighet eller en annan angelägenhet kopplad till ställföreträdarskapet. I sådana fall får vi i varje enskilt ärende ta ställning till om uppgifterna omfattas av sekretess mot ställföreträdaren och i så fall om hen inom ramen för sitt förordnande behöver uppgifterna för att utföra sitt uppdrag. Som framgått ovan behövs det enligt praxis som huvudregel ett samtycke från huvudmannen i förhållande till gode män, men inte i förhållande till förvaltare.

Att den enskilde har en ställföreträdare hindrar inte hens rätt att begära ut handlingar om sig själv eller att ge någon annan fullmakt att göra det. Utgångspunkten är tvärtom att den som har en god man eller förvaltare har rätt att själv begära ut en allmän handling och förfoga över sin sekretess, utan samtycke från förvaltaren eller gode mannen (JO:s dnr 3078-2010 och JO:s dnr 6231-2013). Enligt de äldre förarbetena till OSL gäller, i fråga om den som på grund av bristande mognad eller psykisk sjukdom saknar all förmåga att bedöma sekretessfrågan, att ställföreträdarens samtycke till utlämnande krävs och är tillräckligt (prop. 1979/80:2 Del A s. 330).

Rättsfall

En god man begärde att få ta del av sin huvudmans självdeklarationer. Den gode mannen behövde uppgifterna för att utföra sitt uppdrag. HFD uttalade att en förvaltare inom ramen för sitt förvaltaruppdrag har ensam rådighet över den enskildes egendom och företräder hen i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget vilket även ger förvaltaren möjligheten att ta del av huvudmannens självdeklarationer. Även den som förordnats som god man har rätt att företräda huvudmannen inom ramen för sitt förordnande, men endast om hen har huvudmannens samtycke till rättshandlingen. Samtycke krävs dock inte om huvudmannens tillstånd hindrar att samtycke lämnas eller hens mening av annan orsak inte kan inhämtas. Enligt HFD bör en god man i en sådan situation ha rätt att ta del av huvudmannens självdeklarationer i den utsträckning det behövs för att hen ska kunna fullgöra sitt uppdrag. I det aktuella fallet hade huvudmannen inte förmåga att disponera över sekretessen och HFD bedömde att den gode mannen hade rätt att ta del av de begärda uppgifterna. (RÅ 1999 ref. 38)

Att en förvaltare har rätt att begära och få ut handlingar som rör huvudmannen innebär inte att huvudmannen är obehörig att själv vidta samma åtgärd. En person som har förvaltare har rätt att själv begära att få del av handlingar. Hen kan också utfärda en fullmakt som ger en annan person behörighet att vidta de åtgärder som huvudmannen själv, förvaltarskapet till trots, är behörig att vidta. Det var fel av Försäkringskassan att kräva en skriftlig fullmakt från förvaltaren och att ge beskedet att den som har förvaltare inte har rätt att ge fullmakt åt annan att begära ut handlingar (JO:s dnr 3078-2010)

Den som har god man behåller sin fulla rättshandlingsförmåga och har möjlighet att själv vidta rättshandlingar som till exempel att upprätta fullmakter även inom de områden som förordnandet om god man avser. En begäran om allmän handling från ett ombud för en person som har god man ska hanteras på samma sätt som om personen själv framfört den. Försäkringskassan skulle inte ha inhämtat ett samtycke från den gode mannen. (JO:s dnr 6231-2013)

Läs mer

Läs mer om gode män och förvaltare i Försäkringskassans vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken*.

3.9 Sekretess när den som uppgiften rör är avliden

Uppgifter om en avliden person kan omfattas av sekretess. Det blir dock inte samma slags sekretessprövning som för en levande person. Det beror främst på att en avliden person inte kan sägas lida men. Sekretess gäller i stället för uppgifter som kan anses kränka den avlidnes frid, exempelvis för integritetskänsliga uppgifter som det med fog kan antas att personen inte velat skulle komma till någons kännedom efter hens bortgång. Efter dödsfallet är det närmast fråga om att skydda efterlevande närstående mot att sådana uppgifter om den avlidne kommer till offentlig kännedom som de efterlevande med fog kan uppfatta som sårande. (Prop. 1979/80:2, del A, s. 84, NJA 1987 s. 724, RÅ 2007 ref. 16 och JO:s dnr 2515-2007.)

Man ska alltså inte pröva om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs, utan om det kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne. Menprövningen avseende de närstående är däremot densamma som när den enskilde var i liv. När vi tar

ställning till om en uppgift omfattas av socialförsäkringssekretess ska vi alltså pröva om ett utlämnande kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne, eller om den avlidnes närstående kan anses lida men.

Uppgifter som ska användas i en rättstvist mot en närstående till en avliden anses medföra men för den närstående (RÅ 1992 not. 270 och RÅ 1992 not. 427).

När det gäller sekretessbestämmelser med ett skaderekvisit (till skillnad från sekretessbestämmelser med absolut sekretess, jfr RÅ 85 2:62) finns det inget stöd i praxis för att ett dödsbo tar över sekretessen efter den avlidne med innebörd att dödsboet alltid skulle ha rätt att ta del av uppgifter om den avlidne eller häva sekretessen. Det finns exempelvis uppgifter som kan anses kränka den frid som bör anses tillkomma den avlidne om uppgifterna kommer till dödsbodelägarnas kännedom, och uppgifter som kan vara till men för andra närstående än de som ingår i dödsboet. I avsnitt 6.1.2 finns stöd för sekretessprövningen när en efterlevande begär ut uppgifter.

Rättsfall

Högsta domstolen konstaterade att grunden för skyddet för den avlidne är en jämförelse med de förtalsregler som finns för förtal av avliden i brottsbalken. Domstolen uttalade vidare att en avgränsning av skyddet för den enskilde måste göras under hänsynstagande till att det efter dödsfallet närmast är fråga om att skydda dem som varit den avlidne närstående mot att sådana uppgifter om hen kommer till offentlig kännedom som de efterlevande med fog kan uppfatta som sårande. Det bör inte heller vara möjligt att lämna ut uppgifter som kan anses kränka den frid som tillkommer den avlidne (jfr 5 kap. 4 § BrB). Högsta domstolen uttalade vidare att en bedömning som görs efter nu angivna riktlinjer torde leda till att skyddet för den personliga integriteten inte blir lika omfattande som när den för vilket skyddet i första hand gäller fortfarande är i livet. (NJA 1987 s. 724)

En avliden person kan inte anses lida men. Även om en menbedömning som gjorts under personens livstid skulle ha medfört att sekretess skulle gälla för vissa uppgifter, ska motsvarande sekretess inte gälla efter personens död. Det skulle leda till en alltför omfattande sekretess. Däremot bör sekretess kunna gälla om uppgiften anses kränka den avlidnes frid, exempelvis för integritetskänsliga uppgifter som det med fog kan antas att personen inte velat skulle komma till någons kännedom efter personens bortgång. (RÅ 2007 ref. 16)

Ett par hade begärt ut handlingar om sin avlidna dotter hos Försäkringskassan. Handlingarna skulle användas i en tvist i allmän domstol. Kammarrätten bedömde att uppgifterna var av sådan karaktär att ett röjande av uppgifterna inte skulle kränka den frid som bör tillkomma den avlidna. Däremot ansåg kammarrätten att det med beaktande av att uppgifterna kunde komma att användas i en tvist i allmän domstol kunde antas att närstående till den avlidna skulle lida men om uppgifterna röjdes. Uppgifterna bedömdes därför omfattas av sekretess enligt 28 kap 1 § OSL. (KRNS 5311-20)

3.10 Konkurrens mellan olika sekretessbestämmelser

Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga samtidigt på en uppgift, så har en bestämmelse som medför att uppgiften bedöms som sekretessbelagd företräde framför bestämmelser som medför att uppgiften inte bedöms sekretessbelagd (7 kap. 3 § OSL). Det räcker alltså med att en bestämmelse leder till slutsatsen att sekretess gäller. Detta gäller om det inte finns specialbestämmelser som anger något annat.

3.11 Sekretessens räckvidd

När en myndighet lämnar ut uppgifter till en annan myndighet ska den mottagande myndigheten normalt tillämpa en egen sekretessbestämmelse för dessa uppgifter.

Uppgifter som lämnas ut kan få ett svagare, likadant eller starkare sekretesskydd hos den mottagande myndigheten. Bland annat av den anledningen är det viktigt att en myndighet inte kräver in mer uppgifter än vad som behövs i varje enskilt fall.

I en del fall gäller den sekretessbestämmelse som den utlämnande myndigheten ska följa även hos den mottagande myndigheten. Bestämmelser om så kallad överföring av sekretess finns främst i 11 kap. OSL. Detta är vanligt när det handlar om att lämna ut uppgifter för forskning eller tillsyn. När det gäller domstolar finns det särskilda bestämmelser i 43 kap. OSL som innebär att socialförsäkringssekretessen överförs dit när Försäkringskassan lämnar över handlingar till en domstol.

3.12 Hur en sekretessprövning görs

En sekretessprövning görs i två steg. Det innebär att man tar ställning till följande:

Steg 1

Är uppgiften sekretessreglerad och sekretessbelagd enligt någon bestämmelse i OSL?

- Finns det en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften?
- Är skaderekvisitet uppfyllt?
 - Vid rakt skaderekvisit är utgångspunkten att uppgiften är offentlig.

Utgå från uppgiftens karaktär (känslig eller harmlös).

Beakta sedan om omständigheter i den enskilda fallet (t.ex. sökandens identitet och syfte med begäran) innebär att uppgiften kan lämnas ut eller omfattas av sekretess.

- Vid omvänt skaderekvisit är utgångspunkten är att uppgiften omfattas av sekretess.

Beakta om omständigheter i den enskilda fallet (t.ex. sökandens identitet och syfte med begäran) innebär att uppgiften kan lämnas ut.

Vi får bara efterforska den sökandes identitet eller syftet med begäran om informationen behövs för att vi ska kunna göra sekretessprövningen (läs mer om efterfrågeförbudet i avsnitt 7.3).

Steg 2

Om uppgiften är sekretessbelagd, finns det någon bestämmelse eller omständighet som gör att uppgiften ändå kan lämnas ut? (avsnitt 5)

4 Sekretessbestämmelser på Försäkringskassan

I detta kapitel beskrivs mer ingående sådana sekretessbestämmelser som är särskilt viktiga att känna till på Försäkringskassan.

4.1 Socialförsäkringssekretessen

I detta avsnitt beskrivs den sekretessbestämmelse som oftast tillämpas på Försäkringskassan, socialförsäkringssekretessen enligt 28 kap. 1 § OSL. I kapitel 5 beskrivs hur vi gör en sekretessprövning enligt bestämmelsen.

4.1.1 Huvudregeln

28 kap. 1 § OSL

Sekretess gäller hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och domstol för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om

1. allmän försäkring,
2. allmän pension,
3. arbetsskadeförsäkring,
4. merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag,
5. statligt tandvårdsstöd,
6. läkarvårdsersättning,
7. ersättning för fysioterapi,
8. annan ekonomisk förmån för enskild, eller
9. särskild sjukförsäkringsavgift.

[...]

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3 §.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Socialförsäkringssekretessen gäller för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om uppgiften förekommer i ett ärende hos bland annat Försäkringskassan.

Socialförsäkringssekretessen gäller för uppgifter inom hela Försäkringskassans kärnverksamhet, även hos det allmänna ombudet. Bestämmelsen gäller för uppgifter i såväl pågående som avslutade ärenden. Bestämmelsen gäller även när uppgifterna förekommer utanför förmånsärendet i strikt bemärkelse. Ett exempel på detta är att uppgifter om en försäkrad och hens ärende kan förekomma i Försäkringskassans mejllogg, om den försäkrade mejlat till Försäkringskassan (se KRNS 4961-13). Ett annat exempel är när uppgifter från ett försäkringsärende finns i ett administrativt ärende med koppling till ett förmånsärende, till exempel ett skadeståndsärende eller ett ärende som avser yttrande till JO. Ett tredje exempel är uppgifter i STORE som används för bland

annat uppföljning inom kärnverksamheten. Om en viss uppgift över huvud taget inte finns inom myndighetens förmånshandling, så omfattas den inte av socialförsäkringssekretessen.

När det gäller folkbokföringsuppgifter och andra liknande uppgifter som inte finns eller har funnits i ett ärende hos Försäkringskassan kan sekretessbestämmelserna i 21 kap. 3 § och 22 kap. 1 § OSL vara tillämpliga. Läs mer i avsnitt 4.4.

Vad som avses med begreppet *enskilds personliga förhållanden* beskrivs i avsnitt 3.7.1. Där framgår att begreppet omfattar i princip alla uppgifter som kan hänföras till en enskild individ och kan till exempel gälla uppgift om namn, adress och arbetsförmåga. Även ekonomiska förhållanden som exempelvis uppgift om lön, sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning omfattas av detta begrepp.

Socialförsäkringssekretessen gäller uppgifter om en fysisk person. Denna person kan vara en försäkrad eller någon annan, till exempel en anhörig eller en assistent. Även uppgifter om avlidna personer omfattas av sekretesskyddet (läs mer i avsnitt 3.9).

Socialförsäkringssekretessen gäller inte för uppgifter om juridiska personer. Ett företags uppgifter, exempelvis uppgifter om en assistansanordnare, skyddas därför i de flesta fall inte av socialförsäkringssekretessen. I vissa fall kan uppgifter om en juridisk person samtidigt vara en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, och då kan uppgiften skyddas av hänsyn till den enskilde. Ett exempel på detta är en uppgift om vem den försäkrades arbetsgivare är. När det gäller enskilda firmor är firman och dess ägare samma person. Uppgift om en enskild firma kan därför omfattas av sekretess.

Socialförsäkringssekretessen gäller inte för uppgifter om myndigheter eller myndighetsanställdas åtgärder i tjänsten. Uppgifter om vem som fattat ett beslut eller vem Försäkringskassan haft kontakt med på en annan myndighet skyddas därför i de flesta fall inte av socialförsäkringssekretessen. I vissa fall kan en sådan uppgift samtidigt vara en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, och då kan den skyddas av hänsyn till den enskilde. Ett exempel på detta är att en uppgift om att den enskilde har bedömts av en läkare med en viss specialitet kan avslöja att den enskilde har en viss sjukdom och att en uppgift om att en handläggare är placerad på en viss enhet kan avslöja vilken förmån den enskilde har ansökt om.

Socialförsäkringssekretessen har ett rakt skaderekvisit. Sekretess gäller om det kan antas att den enskilde eller hans närstående lider men om uppgiften röjs. Vem som är närstående beskrivs i avsnitt 3.7.4.

4.1.2 Sekretess till skydd för den enskilde själv

28 kap. 2 § OSL

Sekretessen enligt 1 § första och andra styckena gäller i förhållande till en vård- eller behandlingsbehövande själv för uppgift om hans eller hennes hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom eller henne.

I 28 kap. 2 § OSL finns en bestämmelse som utgör ett undantag från huvudregeln att sekretessen till förmån för enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv. I avsnitt 3.8.1 finns det mer generell information om sekretess i förhållande till den enskilde själv.

I vissa fall kan det bli nödvändigt att vägra en person som behöver (eller behövt) vård och behandling att ta del av uppgifter som rör hans egna hälsotillstånd. Förutsättningen

är att det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är synnerligen viktigt att uppgiften inte lämnas ut.

Att det rör sig om en sådan situation att det kan bli aktuellt att tillämpa sekretessbestämmelsen framgår ofta av ett medicinskt underlag i ärendet. Exempelvis om läkaren skriver att patienten inte bör ta del av bedömningar om psykisk status av hänsyn till den pågående behandlingen.

Försäkringskassan kan vägra att lämna ut uppgifter inte bara med hänsyn till pågående vård eller behandling, utan också vägra en tillfrisknad patient tillgång till en journal eller liknande handling (Norström 1999, s. 55 och prop. 1979/80:2 Del A s. 177).

4.1.3 Sekretess till skydd för anmälan och utsaga

28 kap. 3 § OSL

Sekretess gäller hos en myndighet som avses i 1 § första och andra styckena för uppgift i anmälan eller utsaga av en enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser, endast om det kan antas att fara uppkommer för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Bestämmelsen skyddar en enskild person som har gjort anmälan eller annan utsaga om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden mot att uppgiften lämnas till den som uppgiften rör. I förhållande till andra personer (än den som uppgiften rör) skyddas uppgiftslämnaren av sekretessen enligt 28 kap. 1 § OSL.

Ett exempel på *utsaga* är uppgifter som någon lämnat i ett försäkringsärende men som har betydelse för ett annat ärende som rör en annan försäkrad. Det kan också röra sig om uppgifter som någon har lämnat till en vårdmyndighet och som sedan har skickats vidare från den myndigheten till en annan, exempelvis Försäkringskassan. Det kan också röra sig om en uppgift i ett intyg från en privatpraktiserande läkare (Norström 1999, s. 56).

Det går inte rutinmässigt att undanhålla uppgifter om en anmälares eller uppgiftslämnarens identitet från den som berörs av en anmälan eller utsaga. Sekretessen skyddar enbart mot repressalier av mer allvarligt slag. (prop. 1979/80:2 Del A s. 186 f.) Uttrycket *annat allvarligt men* kan, utöver rena våldsövergrepp, omfatta till exempel telefonterror och andra allvarligare trakasserier. Om anmälan rör en närstående, granne eller arbetskamrat kan det ibland räcka med ett påtagligt obehag för att man ska anse att det finns risk för annat allvarligt men. Att en anmälare anser det obehagligt i största allmänhet att den anmälda vet vem som har gjort anmälan är däremot inte ett sådant men som innebär sekretess. Vid prövningen av risken för men bör hänsyn exempelvis tas till vad anmälan eller utsagan gäller, den anmäldes förhållanden och eventuella relationer mellan anmälaren och den anmälda. (jfr Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 25 kap. 7 §)

Offentliga funktionärer skyddas inte av sekretessen. Uppgift om att en handläggare på Försäkringskassan eller på en annan myndighet gjort en anmälan i tjänsten om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden omfattas alltså inte (Norström 1999, s. 56).

I avsnitt 3.8.1 finns det mer generell information om sekretess i förhållande till den enskilde själv.

4.2 Andra särskilda sekretessbestämmelser i kärnverksamheten

4.2.1 Elstöd

28 kap. 4 a § OSL

Sekretess gäller hos Försäkringskassan i ärende om stöd till elanvändare för att mildra effekterna av höga elpriser för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

28 kap. 4 b § OSL

Sekretess gäller hos Försäkringskassan i ärende om stöd till elanvändare för att mildra effekterna av höga elpriser för uppgift som används för att identifiera elektriska anläggningar, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att en enskild lider skada.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år

Uppgifter om förbrukad el är uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Även uppgifter om utbetalt stöd kan indirekt avslöja hur mycket el en person förbrukat. I praktiken innebär det att alla uppgifter om elstöd till en fysisk person kan omfattas av sekretess enligt bestämmelsen (se prop. 2022/23:48 s. 15 och KRNS 1302-23). Begreppet *enskilds personliga förhållanden* beskrivs även i avsnitt 3.7.1.

Uppgifter som används för att identifiera elektriska anläggningar är i praktiken anläggningens anläggnings-id. Elnätsföretagen har anläggnings-id på alla elanläggningar som är anslutna till ett elnät som omfattas av kravet på nätconcession enligt 2 kap. 1 § ellagen (1997:857).

Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket betyder att sekretess gäller som huvudregel.

4.2.2 Arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd och medicinsk service

30 kap. 23 § OSL

Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Sekretess enligt denna bestämmelse gäller i Försäkringskassans verksamhet enligt

- förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd för återgång i arbete
- förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service eller enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Det framgår av 9 § OSF och bilagan till OSF punkt 142 och 143.

Uppgifter om arbetsgivare och anordnares affärs- eller driftförhållanden omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 § första punkten OSL. Läs om begreppet affärs- eller driftförhållanden i avsnitt 3.7.1 och skada i avsnitt 3.7.3.

Förmånen arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd riktar sig till arbetsgivare. I sådana ärenden förekommer det också uppgifter om de enskilda arbetstagare som stödet avser, bland annat deras hälsotillstånd och andra personliga förhållanden. Dessa uppgifter bör omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 § andra punkten OSL. Den sekretessen har inget skaderekvisit utan är absolut. (Se Lenberg m.fl. JUNO version 26, kommentaren till 30 kap. 23 § och KRNJ 1733-14).

Sekretessen enligt 30 kap. 23 § OSL gäller inte uppgifter i beslut i ärenden (bilagan till OSF punkt 142 och 143). Uppgifter om enskildas personliga förhållanden i beslut kan i stället omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL, som inte undantas i bilagan till OSF punkten 142 (jfr 7 kap. 3 § OSL).

4.3 **Generellt skydd för uppgift som rör hälsa och sexualliv**

21 kap. 1 § OSL

Sekretess gäller för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte för uppgift

1. som avses i 35 kap. 1 § andra stycket andra meningen och 12 § femte stycket,
2. som förekommer i sådant mål eller ärende som anges i 36 kap. 1 §, eller
3. som tas in i ett beslut.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Det finns ett generellt skydd för uppgifter som rör hälsa och sexualliv hos alla myndigheter. Skaderekvisitet är rakt och uppgifterna är alltså som huvudregel offentliga. Det ställs relativt höga krav – betydande men – för att kunna sekretessbelägga dem. Sekretessen gäller över huvud taget inte för en uppgift som tas in i ett beslut.

Bestämmelsen gäller inte om det finns en annan bestämmelse som ger starkare skydd för uppgifterna (7 kap. 3 § och 11 kap. 8 § OSL). Hos Försäkringskassans gäller i första hand socialförsäkringssekretessen, som ger ett starkare skydd.

4.4 Generellt skydd för adressuppgifter, kontaktuppgifter och liknande

21 kap. 3 § OSL

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

[...]

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

22 kap. 1 § OSL

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser

1. folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen [...]

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket 1 för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL ger ett generellt skydd för uppgifter om var den enskilde bor eller som kan användas för att komma i kontakt med hen. Det gäller även motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga.

Det är inte bara uppgifter om hemadress och telefonnummer som kan omfattas av sekretess, utan också till exempel uppgifter om adress till fritidsbostad, arbetsgivare, skola, vårdgivare och var i en myndighets verksamhet ett ärende har handlagts.

Det gäller sekretess för sådana uppgifter om det av någon *särskild anledning* kan antas att den enskilde eller någon närstående till hen kan utsättas för våld eller lida annat allvarligt men (exempelvis hot eller trakasserier) om uppgiften röjs. En sådan särskild anledning kan vara att personen har en *sekretessmarkering*. Men det kan också vara information om att det finns risk för våld, hot eller trakasserier mot den enskilde eller hans närstående, som kommit in till myndigheten på annat sätt (exempelvis genom den enskilde själv). Finns det en sådan särskild anledning omfattas alltså uppgifterna av sekretess.

Om någon annan sekretessbestämmelse ger ett starkare skydd ska den tillämpas i stället. För Försäkringskassans del blir det i många fall socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL. Det är alltså endast i undantagsfall Försäkringskassan behöver tillämpa det generella skyddet i 21 kap. 3 § OSL. En sådan situation kan dock uppstå när den enskilde har ansökt om utökat sekretesskydd hos Skatteverket men ännu inte hunnit få det och de efterfrågade uppgifterna inte heller finns eller har funnits i ett ärende hos Försäkringskassan.

Försäkringskassan har tillgång till folkbokföringsuppgifter och andra liknande uppgifter från Skatteverket och vissa andra myndigheter. Dessa uppgifter hämtas av Försäkringskassans it-stöd och används för att handlägga ärenden. Vi har också tillgång till uppgifter om individer som ännu inte har ärenden hos Försäkringskassan. Dessa uppgifter kan omfattas av sekretess enligt 22 kap. 1 § OSL om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till hen lider men. Även här gäller socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL i första hand. Bestämmelsen i 22 kap. 1 § OSL blir därför bara aktuell om uppgifterna inte finns eller har funnits i ett ärende hos Försäkringskassan. (Lenberg m.fl. JUNO version 27, kommentaren till 22 kap. 1 § och 28 kap. 1 §) Läs mer om *generell personinformation* (GEPI) på Fia och i Försäkringskassans Riktlinjer (2016:08) Hantering av generell personinformation.

Läs mer om sekretessmarkering i avsnitt 4.5.2.

4.5 Skyddade personuppgifter

Skyddade personuppgifter är det samlingsnamn som Skatteverket använder för de olika skyddsåtgärderna skyddad folkbokföring, sekretessmarkering och fingerade personuppgifter.

Dessa skyddsåtgärder används för personer som behöver ett utökat skydd för uppgifter om den egna personen, exempelvis någon som lever under hot eller trakasserier eller är förföljd. Skatteverket fattar beslut om skyddad folkbokföring och sekretessmarkering. Polismyndigheten fattar beslut om fingerade personuppgifter. Försäkringskassan prenumererar på maskinella uppdateringar från Skatteverkets folkbokföringsregister. Hantering och sekretessprövning av uppgifter om en person som har skyddade personuppgifter sköts av handläggare med särskild behörighet, *SID-handläggare*.

Läs mer

Läs mer om hur skyddade personuppgifter ska hanteras på Försäkringskassan i Försäkringskassans riktlinjer (2011:34) *Hantering av skyddade personuppgifter inom Försäkringskassan*.

4.5.1 Skyddad folkbokföring

21 kap. 3 a § OSL

Sekretess gäller i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Detsamma gäller om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning.

[...]

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Den 1 januari 2019 ersattes begreppet *kvarskrivning* med *skyddad folkbokföring*, som gäller för personer som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller

allvarliga trakasserier på annat sätt. En sådan person får efter egen ansökan medges att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt. Att en person har skyddad folkbokföring registreras i folkbokföringsdatabasen av Skatteverket (en *markering för skyddad folkbokföring*) och förmedlas tillsammans med andra uppgifter om personen digitalt till Försäkringskassan.

Sekretessen gäller för olika slags uppgifter som ensamt eller tillsammans med andra uppgifter avslöjar var en person bor stadigvarande eller tillfälligt. Det kan vara uppgift om hemadress, men även uppgifter om arbetsgivare, skola, vårdgivare och vilken del av en myndighets verksamhet ett ärende har handlagts kan omfattas av sekretess.

Det gäller sekretess för sådana uppgifter om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till hen kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men (exempelvis trakasserier). Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket betyder att det som huvudregel gäller sekretess för denna typ av uppgifter när en person har skyddad folkbokföring.

4.5.2 Sekretessmarkering

Under vissa förutsättningar kan en person efter ansökan till Skatteverket få sina uppgifter i folkbokföringen skyddade genom att en *sekretessmarkering* registreras i folkbokföringsdatabasen. När en person har fått sekretessmarkering aviseras det automatisk till Försäkringskassans handläggningsystem.

En sekretessmarkering är en varningssignal om att det behövs en särskilt noggrann sekretessprövning när någon begär att få ut en sekretessmarkerad uppgift.

Det framgår inte av själva sekretessmarkeringen vilken uppgift om personen som kan vara skyddsvärd. Oftast är uppgiften om adress mest skyddsvärd, men även andra uppgifter kan behöva skyddas. Det kan vara olika slags uppgifter som röjer var personen befinner sig eller uppgifter som kan användas för att komma i kontakt med hen. Även uppgifter om namn och anhöriga kan vara skyddsvärda.

En sekretessmarkering innebär inte att det alltid gäller sekretess för uppgifterna. Vid en begäran om utlämnande ska myndigheten alltid göra en skadeprovning enligt aktuell sekretessbestämmelse. Sekretessmarkeringen är däremot en tydlig signal om att ett utlämnande kan innebära men för den enskilde. Det betyder att det oftast gäller sekretess för den här typen av uppgifter när en person har en sekretessmarkering.

Hos Försäkringskassan kan olika sekretessbestämmelser bli tillämpliga beroende på vilken verksamhet som uppgifterna förekommer i. För uppgifter om enskilda i kärnverksamheten tillämpas socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL (avsnitt 4.1), i den personaladministrativa verksamheten tillämpas bestämmelserna i 39 kap. OSL (avsnitt 4.7) och i övrigt kan 21 kap. 3 § OSL tillämpas (som beskrivits ovan i avsnitt 4.4).

Vanligtvis får en person som ansökt om sekretessmarkering hos Skatteverket en markering under den tid Skatteverkets utredning pågår. Om så inte är fallet kan hen informera Försäkringskassan om situationen. En hotsituation kan även uppstå plötsligt. Om Försäkringskassan får kännedom om att hot riktas mot en enskild bör vi ta hänsyn till det vid begäran om utlämnande av uppgifter (prop. 2005/06:161 s. 56).

4.5.3 Fingerade personuppgifter

21 kap. 3 § OSL

[...]

Sekretess gäller för uppgift om kopplingen mellan fingerade personuppgifter som en enskild har medgivande att använda enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och den enskildes verkliga personuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Enligt lagen om fingerade personuppgifter kan en folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet få medgivande att använda andra – fingerade – personuppgifter om sig själv än de verkliga. Detta hanteras av Polismyndigheten. Personen blir registrerad i folkbokföringsdatabasen med de fingerade personuppgifterna utan koppling mellan de gamla uppgifterna och de nya. Det framgår inte heller i Försäkringskassans handläggningssystem om en person har fingerade personuppgifter.

I OSL finns en bestämmelse om sekretess för uppgift om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit.

4.6 Skydd för statistikuppgifter

4.6.1 Statistik i kärnverksamheten

Inom kärnverksamheten på Försäkringskassan tar man fram verksamhetsanknuten statistik och annat statistikliknande underlag för internt bruk. Sådan statistik tas fram för att leda, styra och följa upp verksamheten samt för att handlägga ärenden. Det kan till exempel handla om antalet inkomna ärenden och handläggningstider.

Kärnverksamheten tar även fram statistik om försäkringen. Sådan statistik är hänförlig till myndighetens uppdrag enligt Försäkringskassans instruktion (se 2 § förordningen [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan), bland annat att informera om socialförsäkringen samt analysera socialförsäkringssystemets utveckling och effekter. Det kan till exempel handla om antalet individer med sjukpenning eller antal dagar med tillfällig föräldrapenning per individ.

För att ta fram statistik och liknande underlag inom kärnverksamheten används framförallt uppgifter i Försäkringskassans statistiksystem STORE.

Socialförsäkringssekretessen tillämpas på uppgifter i statistiken i kärnverksamheten.

4.6.2 Den särskilda statistikverksamheten

24 kap. 8 §

Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

Motsvarande sekretess gäller i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det.

Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Detsamma gäller en uppgift som avser en avliden och som rör dödsorsak eller dödsdatum, om uppgiften behövs i ett nationellt eller regionalt kvalitetsregister enligt patientdatalagen (2008:355).

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, om uppgiften avser en enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

Försäkringskassan är en statistikansvarig myndighet. Försäkringskassans särskilda statistikverksamhet (LABS) ansvarar för att utveckla, producera och tillgängliggöra officiell statistik och annan statistik inom socialförsäkringsområdet. Mottagare och användare av statistiken är såväl Försäkringskassan som olika externa mottagare. Verksamheten omfattas av lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Uppgifterna inom den särskilda statistikverksamheten har ett mycket starkt skydd. Som huvudregel gäller absolut sekretess för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Uppgifter inom den särskilda statistikverksamhet har alltså ett starkare sekretesskydd än uppgifter som finns i ärenden i kärnverksamheten, trots att det kan röra sig om uppgifter om samma person.

Det finns, trots det starka sekretesskyddet, vissa möjligheter att lämna ut uppgifter från den särskilda statistikverksamheten. I sekretessbestämmelsens tredje stycke finns undantag från den absoluta sekretessen enligt första stycket. I dessa undantagsfall får uppgifter lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till hen lider skada eller men. Det gäller alltså som huvudregel sekretess. De uppgifter som kan lämnas ut efter en skadeprövning är uppgifter som

- behövs för forskningsändamål,
- behövs för statistikändamål eller
- inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande är direkt hänförliga till en enskild.

Möjligheten att lämna ut uppgifter som behövs för forskningsändamål finns för att tillgodose forskningens behov. Om uppgifter lämnas till en annan myndighet, till exempel ett statligt universitet, i dess forskningsverksamhet överförs sekretessen dit, om uppgifterna inte redan omfattas av en annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse hos den mottagande myndigheten (11 kap. 3 och 8 §§ OSL). Vid

skadeprövningen har det därför betydelse om det gäller ett svagare sekretesskydd hos den mottagande myndigheten. I sådana fall kan ett utlämnande bedömas leda till skada eller men och då kan uppgifterna inte lämnas ut.

Möjligheten att lämna ut uppgifter som behövs för statistikändamål finns för att säkra tillgången till uppgifter för framställning av statistik, framför allt den officiella statistiken. Detta är främst aktuellt när uppgifterna är avsedda att användas för framställning av statistik utan anknytning till något särskilt ärende och mottagaren också tillämpar statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL (prop. 2013/14:162 s. 11 och prop. 1994/95:200 s. 38). En skadeprövning borde normalt leda till att utlämnande av uppgifter är möjligt om den mottagande myndigheten tillämpar statistiksekretessen. Omvänt borde ett utlämnande som innebär att uppgifterna inte längre omfattas av statistiksekretess hos den mottagande myndigheten ofta medföra skada eller men (Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 24 kap. 8 §).

Det finns även en möjlighet att lämna ut uppgifter som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförliga till den enskilde. Med "därmed jämförbart förhållande" menas exempelvis telefonnummer. Det som avses är alltså olika slags uppgifter som kan identifiera en enskild.

Även andra sekretessbestämmelser kan bli aktuella. Eftersom STORE omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585) kan det vara aktuellt att tillämpa försvarssekretess vid begäran om uppgifter för forsknings- eller statistikändamål (15 kap. 2 § OSL). När det är fråga om personuppgifter som ska lämnas ut gäller sekretess för dessa om det kan antas att personuppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med dataskyddsreglerna eller 6 § etikprövningslagen. Läs mer i avsnitt 4.11.

Statistikverksamheten på APS utgör i sekretesshänseende en särskild del av myndigheten. Ett överlämnande av uppgifter mellan kärnverksamheten och den särskilda statistikverksamheten måste därför föregås av en sekretessprövning. Läs mer i avsnitt 2.5 och 3.4.2.

4.7 Sekretess till skydd för Försäkringskassans personal

De bestämmelser som särskilt skyddar Försäkringskassans personal gäller i vår *personaladministrativa verksamhet*. Här ingår exempelvis verksamhet kring tjänstetillsättning, lönesättning, hantering av ledigheter och sjukdom, medarbetarsamtal, disciplinära åtgärder, omplacering och upphörande av anställning. En särskild slags personaladministrativ verksamhet kallas i OSL för *personalsocial verksamhet*. Med det begreppet avses mer renodlade personalvårdande åtgärder.

Bestämmelser som skyddar uppgifter om Försäkringskassans personal i den personaladministrativa verksamheten (inklusive den personalsociala) finns i 39 kap. OSL. Det finns olika bestämmelser för olika slags uppgifter i olika delar av den personaladministrativa verksamheten.

Utöver bestämmelserna i 39 kap. OSL kan uppgifter om personalen skyddas av sådana sekretessbestämmelser som gäller generellt på myndigheten, exempelvis sekretessen till skydd för uppgifter om hälsa och sexualliv (avsnitt 4.3). Om det rör sig om personuppgifter och det finns misstankar om att sökandens behandling av personuppgifterna inte kommer att vara i enlighet med dataskyddsregelverket kan uppgifterna omfattas av sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL (avsnitt 4.11).

4.7.1 Personalvårdande åtgärder

39 kap. 1 § OSL

Sekretess gäller i personalsocial verksamhet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsulent eller en annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden än som anges där, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Med personalsocial verksamhet menas personalvårdande åtgärder i mera avgränsad bemärkelse såsom psykologisk, kurativ eller social rådgivning för att främja hälsa, arbetstrivsel och effektivitet. Sådan typ av verksamhet kan bedrivas både av särskilda personalvårdsfunktionärer, exempelvis personalkonsulenter, och av annan personal. Även chefer kan ha personalsociala funktioner i förhållande till sin personal.

För uppgifter hos de särskilda personalvårdande funktionärerna gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit, enligt 39 kap. 1 § första stycket OSL. Det kan röra sig om uppgifter om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller personalkonsulent. I andra stycket regleras sekretessen för övriga uppgifter inom myndigheternas personalsociala verksamhet. Bestämmelsen i detta stycke är tillämplig på uppgifter som hänför sig till sådan personalsocial verksamhet som chefer på olika nivåer utövar. Uppgifter som kommer fram vid planerings-, medarbetar- eller utvecklingssamtal kan alltså omfattas av sekretess (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 201). Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit.

4.7.2 Hälsotillstånd, omplacering och pensionering i övrig personaladministrativ verksamhet

39 kap. 2 § OSL

Sekretess gäller i övrig personaladministrativ verksamhet än som anges i 1 § för dels uppgift om en enskilds hälsotillstånd, dels sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av en anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte i ärende om anställning, om inte annat följer av 5 a eller 5 b §. Sekretessen gäller vidare inte i ärende om disciplinansvar och inte heller beslut i annat ärende som avses i första stycket.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

I annan personaladministrativ verksamhet än den personalsociala gäller sekretess för uppgift om en enskilds hälsotillstånd. Uppgifter som kan omfattas av sekretess är exempelvis hälsouppgifter som myndigheten inhämtar i samband med en anställds

sjukledighet och sådana uppgifter om hälsotillstånd hos de anställdas anhöriga som myndigheten kan få kännedom om. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit.

Det gäller även sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av en anställd. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit.

Sekretessen enligt bestämmelsens första stycke gäller inte i ärenden om anställning (läs mer om anställningsärenden i avsnitt 4.7.5). Sekretessen gäller inte heller i ärenden om disciplinansvar eller beslut i ett annat ärende som avses i första stycket. Ärenden om uppsägning är inte att jämföras med ärenden om anställning eller disciplinansvar och omfattas därför inte av undantaget från sekretess enligt andra stycket.

Rättsfall

Handlingar i en internutredning, som även omfattande en omplaceringsärende, begärdes utlämnade från Försäkringskassan. Eftersom internutredningen även utgjorde ett omplaceringsärende ansågs bestämmelsen i 39 kap. 2 § OSL tillämplig. I ärendet förekom många sådana uppgifter hänförliga till den enskilde som utreddes och den incident som föranlett utredningen, som ansågs omfattas av begreppet personliga förhållanden. Kammarrätten bedömde att uppgifterna var sådana att det kunde antas att den enskilde skulle lida men. (KRNS 5105-18)

Ärenden om uppsägning är inte att jämföras med ärenden om anställning eller disciplinansvar och omfattas därför inte av undantaget från sekretess enligt 39 kap. 2 § andra stycket OSL. (HFD 2315-20 och HFD 1228-20)

4.7.3 Anställdas namn och andra personliga förhållanden vid hot och trakasserier

39 kap. 3 § första stycket OSL

Sekretess gäller i annat fall än som avses i 1 och 2 §§ i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

[...]

Uppgifter om en offentliganställdas personliga förhållanden i den personaladministrativa verksamheten omfattas av sekretess om det kan antas att den anställde riskerar att utsättas för hot eller andra trakasserier, exempelvis på grund av ett beslut eller något annat som hen gjort i sin tjänsteutövning. Sekretessen gäller exempelvis för uppgifter om anställdas namn. Skaderekvisitet innebär att det måste finnas klara indikationer på en risk för våld eller annat allvarligt men i det enskilda fallet. Väl underbyggda misstankar om att det finns risk för telefonterror eller andra trakasserier av allvarligare slag mot den anställde bör i allmänhet motivera sekretess.

Bestämmelsen gäller om inte 39 kap. 1 eller 2 §§ är tillämpliga.

Särskilt om sekretess för anställdas namn

Uppgift om anställdas namn kan alltså omfattas av sekretess enligt 39 kap. 3 § första stycket OSL. Begränsningen till personaladministrativ verksamhet innebär dock att det

inte är möjligt att hemlighålla vem som har handlagt ett ärende eller vem som har fattat ett beslut i myndighetens övriga verksamhet (prop. 1986/87:3 s. 23 och prop. 2016/17:208 s. 49). Det är ett grundläggande krav vid myndigheters beslutsfattande att den ansvarige beslutsfattaren inte är anonym (HFD 2015 ref. 57 och JO:s dnr 8000-2016). För de statliga myndigheterna gäller ett sådant krav uttryckligen i 31 § förvaltningslagen och 21 § myndighetsförordningen. Av förvaltningslagen följer även att det ska framgå vem som dokumenterat muntliga uppgifter. Att det även i övrigt ska vara möjligt att få uppgift om sin handläggares namn får anses följa av myndighetens serviceskyldighet (JO:s dnr 4346-2008). En part i ett ärende hos en myndighet har ett berättigat intresse av att få veta vem som har handlagt hans ärende (prop. 1986/87:3 s. 23).

Förutsättningarna för att sekretessbelägga uppgiften om en anställds namn är alltså i allmänhet begränsade till de undantagssituationer då 39 kap. 3 § OSL är tillämplig i den personaladministrativa verksamheten (jfr JO:s dnr 7579-2016 och KRNS 8504-19). För att enskilda ska ha förtroende för Försäkringskassans verksamhet är det viktigt att den präglas av öppenhet och transparens. Kammarrätten i Stockholm har i en dom bedömt att namnet på en anställd som i sin tjänsteutövning på Försäkringskassan inhämtade kontouppgift vid utredning i sökandens ärende omfattades av sekretess enligt 39 kap. 3 § OSL (KRNS 6359-22). Det framgår inte vilka omständigheter som gjorde att bestämmelsen var tillämplig i det enskilda fallet. Det är därför svårt att dra några generella slutsatser av domen.

4.7.4 Kontaktuppgifter, fotografier och personnummer

39 kap. 3 § andra och tredje stycket OSL

[...]

Vidare gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort eller för intern presentation av myndighetens personal samt uppgift om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Sekretess gäller också [...] i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, hos en myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men, för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Uppgifter om myndighetens personals bostadsadress, privata kontaktuppgifter, andra jämförbara uppgifter samt fotografier på personalen omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Begreppet *andra jämförbara uppgifter* omfattar bland annat privata mejladresser, men inte uppgift om en anställds namn. Uppgift om anställdas namn kan däremot omfattas av sekretess enligt 39 kap. 3 § första stycket OSL.

Det gäller även sekretess för samtliga uppgifter om närstående till personalen (inklusive uppgift om närståendes namn), med samma omvända skaderekvisit.

Fotografier kan omfattas av sekretess om de utgör underlag för tjänstekort eller för intern presentation av myndighetens personal och förekommer i myndighetens personaladministrativa verksamhet. En myndighets interna presentation av personal, exempelvis på intranätet, i syfte att anställda inom organisationen lättare ska känna igen kollegor i olika interna sammanhang anses tillhöra den personaladministrativa verksamheten och träffas av bestämmelsen. (Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 39 kap. 3 §).

Inte heller när det gäller kontaktuppgifter ska begreppet personaladministrativ verksamhet tolkas för snävt. Sekretess kan gälla exempelvis för listor med privata kontaktuppgifter, även när listorna förs på ett annat ställe än en personaladministrativ enhet hos myndigheten.

Bestämmelsen har i praxis ansetts omfatta uppgifter om mejladresser till Försäkringskassans styrelse (se rättsfallsrutan nedan).

Bestämmelsen innehåller en särskild regel som gäller anställda hos bland annat Försäkringskassan och som medför att även uppgift om personnummer och födelsedatum omfattas av motsvarande sekretess (jfr 10 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]). Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit och i regel lämnas sådana uppgifter inte ut.

Bestämmelsen gäller om inte 39 kap. 1 eller 2 §§ OSL är tillämpliga.

Rättsfall

Uppgifter om privata mejladresser till Försäkringskassans styrelse omfattades av sekretess enligt 39 kap. 3 § OSL. Styrelseledamöterna har uppgett sina privata mejladresser till myndigheten med enda syfte att ta del av kallelser och liknande. Uppgifterna förvarades lokalt på den enhet som är ansvarig för utskicken. Försäkringskassan bedömde att uppgifterna var sådana jämförbara uppgifter avseende personalen och att de fanns i personaladministrativ verksamhet på myndigheten. Kammarrätten delade den bedömningen. (KRNS 8480-20) (Se även KRNS 2933-21)

4.7.5 Särskilt om sekretess i anställningsärenden och ansökningshandlingar

39 kap. 5 a § OSL

Sekretess gäller i ärende om anställning för uppgift som hänför sig till urvalstester, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

39 kap. 5 b § OSL

Sekretess gäller i ärende om anställning av myndighetschef vid en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

Sekretessen gäller inte i sådana ärenden som avses i första stycket i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det.

Sekretess gäller inte heller beslut i ärende eller uppgift om den som har fått anställningen.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

Dessa två bestämmelser gäller bara uppgifter om urvalstester i ärenden om anställning och uppgifter i ärenden om anställning av myndighetschef. När det gäller andra slags uppgifter i anställningsärenden kan andra sekretessbestämmelser bli tillämpliga.

Sekretessbestämmelsen 39 kap. 3 § OSL är tillämplig på uppgifter i anställningsärenden och uppgifter i ansökningshandlingar, exempelvis på uppgifter i CV eller personliga brev (se prop. 2009/10:56 s. 14f. och rättsfall som redovisas nedan). Det kan röra sig om uppgift om personliga förhållanden när det finns risk för hot eller trakasserier (39 kap. 3 § första stycket, avsnitt 4.7.3) eller kontaktuppgifter (39 kap. 3 § andra och tredje stycket, avsnitt 4.7.4). Det är något oklart om det bara är uppgifter om de personer som fått anställning på myndigheten som kan omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse. Vad gäller övriga enskilda som sökt men inte fått anställning på myndigheten, gäller i vart fall de sekretessbestämmelser i 21 kap. som är generellt tillämpliga, exempelvis om särskilt känsliga uppgifter om hälsa och sexualliv (avsnitt 4.3), kontaktuppgifter vid risk för hot och trakasserier (avsnitt 4.4 och 4.5) och personuppgiftssekretessen i 21 kap. 7 § OSL (avsnitt 4.11).

Vissa sekretessbestämmelser i 39 kap. OSL är inte tillämpliga i anställningsärenden. 39 kap. 1 § OSL är inte aktuell eftersom den rör personalsocial verksamhet. 39 kap. 2 § OSL gäller inte i ärenden om anställning, det framgår av bestämmelsens andra stycke.

Den som är sökande till en tjänst har ansetts vara part i anställningsärendet och ha rätt till partsinsyn i pågående anställningsärenden (KRNS 745-21, prop. 2009/10:56 s. 38 och HFD 2786-16). För rätt till partsinsyn i ett avslutat anställningsärende krävs dock beaktansvärda motiv (HFD 2786-16). Läs mer om partsinsyn i avsnitt 5.3.

Rättsfall

En person som ansökt om anställning bedömdes inte ha rätt till partsinsyn i ett avslutat anställningsärende. Hen ville granska på vilka grunder kammarrätten rekryterat de personer som anställdes och om hen diskriminerats. Det bedömdes inte utgöra sådana beaktansvärda motiv som ger rätt till partsinsyn i det avslutade ärendet. Uppgifter om personnummer, bostadsadress, mejladress, telefonnummer och mobiltelefonnummer i ansökningshandlingar för två personer som anstälts vid kammarrätten bedömdes omfattas av sekretess enligt 39 kap. 3 § andra stycket OSL och 10 § OSF. (HFD 2786-16)

En person begärde att få ta del av meritförteckning och CV för två namngivna anställda vid Kriminalvården. De begärda handlingarna innehöll sådana uppgifter som en meritförteckning eller ett CV typiskt sett innehåller, till exempel om utbildningar, arbetslivserfarenhet och referenser. Sökanden hade begränsat sin begäran så att den endast omfattade sådana uppgifter som avses i 39 kap. 3 § första stycket OSL (inte adress, telefonnummer eller personnummer). HFD prövade därför om uppgifterna omfattades av sekretess enligt den bestämmelsen. HFD fann att uppgifternas innehåll och art samt vad Kriminalvården i sitt beslut hade åberopat som skäl för ett hemlighållande – att de båda anställda var beslutsfattare och därmed hade strategiskt viktiga positioner – inte gav anledning att anta att ett utlämnande skulle medföra en risk för våld eller annat allvarligt men. (HFD 2019 not 43)

En person begärde att ta del av tre personers CV och ett personligt brev i ett rekryteringsärende. Hen argumenterade i kammarrätten för att 39 kap. 3 § OSL inte omfattar uppgifter i ett rekryteringsärende. Kammarrätten resonerade kring frågan och noterade bland annat att 39 kap. 3 § OSL inte innehåller något undantag för ärenden om anställning. Kammarrätten bedömde att 39 kap. 3 § OSL är tillämplig på uppgifter i ärenden om anställning. (KRSU 3667-20)

En person hade begärt att få ta del av ansökningshandlingar för anställd personal och övriga sökande till en tjänst. Kammarrätten bedömde att det gällde sekretess enligt 39 kap. 3 § andra stycket OSL för uppgift om bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter i ansökningshandlingarna för personalen och uppgifter om närstående till personalen. Däremot bedömde kammarrätten att det inte fanns någon tillämplig sekretessbestämmelse för uppgifterna i de ansökningshandlingar som gällde personer som inte var anställda. (KRNG 7764-20)

4.8 Polisanmälan och förundersökning

18 kap. 1 § OSL

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller, under motsvarande förutsättningar som anges i första stycket, för uppgift som hänför sig till

1. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde, eller
2. annan verksamhet än sådan som avses i 1 eller i första stycket som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

18 kap. 3 § OSL

Sekretessen enligt 1 och 2 §§ gäller i annan verksamhet än som där avses hos en myndighet för att biträda en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndigheten i konkurs och hos Kronofogdemyndigheten för uppgift som angår misstanke om brott.

Uppgifter om att det pågår en förundersökning mot en enskild och att Försäkringskassan gjort en polisanmälan mot en enskild kan omfattas av socialförsäkringssekretess om uppgiften finns eller har funnits i ett förmånsärende och det kan antas vara till men för den enskilde eller dennes närstående (jfr avsnitt 4.1).

Sådana uppgifter kan även omfattas av sekretess enligt bestämmelserna i 18 kap. OSL som skyddar själva utredningen. Uppgifter om att det pågår en förundersökning om en person (och andra uppgifter om förundersökningen) kan omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL. Uppgifter om att Försäkringskassan gjort en polisanmälan kan omfattas av sekretess även innan uppgifterna skickats till polisen, enligt 18 kap. 1 och 3 § OSL. Sekretess gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder (exempelvis en polisutredning) motverkas eller skadas om uppgiften röjs. Det betyder att sekretess kan gälla även mot den som uppgiften rör, alltså den som är föremål för utredning. Läs mer om sekretess i förhållande till den enskilde själv i avsnitt 3.8.1).

Rättsfall

Uppgifter om assistansanordnare som polisanmäls av Försäkringskassan har bedömts omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 § första stycket och 18 kap. 3 § OSL. (KRNS 4655-20 och KRNS 2641-21)

En brottanmälan som Försäkringskassan gjort till Polismyndigheten med anledning av att en tidigare medarbetare misstänkts av myndigheten för att ha begått brott begärdes utlämnad. Kammarrätten fann att det inte framgick att Försäkringskassan hade informerat den tidigare medarbetaren om sin misstanke mot hen om brott eller att Försäkringskassan hade förutsättningar för att med någon grad av säkerhet kunna bedöma vilka åtgärder Polisen skulle kunna komma att vidta med anledning av anmälan. Kammarrätten ansåg därför att Försäkringskassan hade haft skäl att anta att ett utlämnande av namnet på den tidigare medarbetaren skulle kunna motverka syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder eller skada den framtida verksamheten. Eftersom det i målet inte hade framkommit något som visade att förutsättningarna hade förändrats sedan Försäkringskassans beslut fann kammarrätten att namnuppgiften omfattades av sekretess enligt 18 kap. 1 och 3 §§ OSL. (KRNS 2088-16)

Uppgifter om assistansanordnare som fått återkrav riktade mot sig och som skulle bifogas en framtida polisanmälan bedömdes omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 och 3 §§ OSL. (KRNS 2094-22)

4.9 Säkerhet och sekretess i it-miljön

18 kap. 8 § OSL

Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser

1. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier,

[...]

3. telekommunikation eller system för automatiserad behandling av information,

4. behörighet att få tillgång till upptagning för automatiserad behandling eller annan handling,

[...].

Uppgifter om olika slags säkerhets- eller bevakningsåtgärder kan omfattas av sekretess om ett röjande av uppgiften kan antas motverka syftet med åtgärden. Det kan röra sig om säkerhetsåtgärder kopplade till exempelvis lokaler och till it-system (information).

Säkerhets- eller bevakningsåtgärder i it-miljön kan vara funktioner för användning av lösenord, loggning och kryptering, installation av brandväggar och antivirusprogram samt administrativa rutiner för utdelning av lösenord eller bevakning av loggar och larm. Uppgifter som kan behöva hemlighållas är till exempel vilken typ och version av operativsystem Försäkringskassan använder, om det har visat sig ha svagheter som gör att det är lätt att olovligen ta sig in i systemet trots de vidtagna skyddsmekanismerna. Uppgiften skulle i ett sådant fall indirekt innebära en anvisning för den datatekniskt kunnige om hur man kringgår de vidtagna skyddsåtgärderna. Beskrivningar av hur ett program fungerar i stora drag och vilka typer av uppgifter som bearbetas i ett program

bör dock alltid kunna lämnas utan att det kan antas att vidtagna säkerhetsåtgärder motverkas. (Prop. 2003/04:93 s. 82.)

Programkod och algoritmer kan omfattas av sekretess enligt 18 kap. 8 § 3 OSL. Även andra sekretessbestämmelser som skyddar säkerheten på Försäkringskassan kan vara tillämpliga (18 kap. 9 § OSL och 15 kap. 2 § OSL, se rättsfallsrutan nedan). Om det rör sig om program som någon annan än Försäkringskassan tagit fram kan uppgifterna även omfattas av sekretess till skydd för företaget som tagit fram det (31 kap. 16 § OSL).

Från och med den 1 januari 2024 gäller sekretess enligt 17 kap. 1b § OSL för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar, om det kan antas att det allmännas syfte med verksamheten motverkas om uppgiften röjs. Tidigare har 17 kap. 1 § OSL bedömts tillämplig på Försäkringskassans riskprofiler.

Rättsfall

En it-incidentrapport som Försäkringskassan gjort till MSB bedömdes hos MSB omfattas av sekretess enligt 18 kap. 8 § 3 OSL. (KRNG 2063-17)

Uppgifter om de datorprogram eller algoritmer som genererar beslut om tandvårdsbidrag hos Försäkringskassan bedömdes omfattas av sekretess enligt 18 kap. 8 § 3 OSL. Kammarrätten ansåg att uppgifterna kunde bidra till upplysning om en säkerhets- eller bevakningsåtgärd, nämligen hur information från tandvårdskliniker förs in i systemet och hur den informationen genererar underlag för Försäkringskassans beslut. Uppgifter om de datorprogram eller algoritmer som används kan även indirekt ge information om hur systemet kan kringgås eller manipuleras. Det kan antas att ett utlämnande av uppgifterna riskerar att syftet med den automatiserade åtgärden, en korrekt användning av allmänna medel för tandvård, motverkas. (KRNS 4995-19)

Källkod till system och applikationer i Skatteverkets verksamhet för beskattning, folkbokföring och skattebrottsutredning, och som myndigheten själv tagit fram, bedömdes omfattas av sekretess enligt 15 kap 2 §, 18 kap 8 § 3 och 18 kap 9 § OSL. (KRNS 3692-19)

Sökanden hade begärt att få ta del av en utskrift av programmet Windows som användes av myndigheten. Utskriften av programfilen ingick som en integrerad del i Windows operativsystem och ansågs hänförlig till Microsofts affärs- och driftförhållanden i enlighet med 31 kap. 16 § OSL. Det bedömdes sannolikt att det fanns särskild anledning att anta att Microsoft skulle lida skada om uppgifterna röjdes. Begäran avslogs. (HFD mål nr 3969-16)

Så kallade riskprofiler och annan dokumentation kopplad till riskprofilerna har bedömts omfattas av sekretess enligt 17 kap. 1 § OSL. Av det överklagade beslutet framgick att riskprofilerna utvecklas och används löpande i Försäkringskassans verksamhet med kontroll och granskning av förmånsärenden samt att utfallet av en riskprofil inte tillförs ett enskilt ärende, utan visar på ett behov av att granska ärendet. Granskningen kan i sin tur leda till exempelvis en kontrollutredning och ett nytt beslut. Eftersom granskningen av förmånsärenden genomförs med hjälp av riskprofilerna ansåg kammarrätten att profilerna och uppgifterna som hänför sig till arbetet med dem utgör sådana uppgifter om förberedelse för granskning som avses i 17 kap. 1 § OSL. Det kunde antas att syftet med granskningsverksamheten – att säkerställa korrekta utbetalningar och

motverka bidragsbrott – motverkas om uppgifterna röjs. Uppgifterna omfattas av sekretess så länge de används i verksamheten. (KRNS 8358-21)

Säkerhetsgranskningar och designdokument rörande Skatteverkets tjänst Mina Meddelanden/Min myndighetspost har bedömts omfattas av sekretess enligt 18 kap. 8 § första stycket 3 OSL. Dokumenten innehöll information om hur ett visst datasystem var utformat i olika delar, vilka mål och restriktioner som styr designen samt dess begränsning. Kammarrätten förde fram att den typen av uppgifter typiskt sett är sådana som kan bidra till upplysning om säkerhetsåtgärder för både systemet och anknytande system. Kammarrätten instämde också i Skatteverkets bedömning att ett röjande av andra delar av dokumenten kunde innebära att en person med rätt kompetens fick sådan kunskap om hur systemet har designats att svagheter i systemet kunde identifieras. (KRNS 4349-22)

4.10 Teknisk bearbetning och lagring

Sekretess gäller i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (40 kap. 5 § OSL). Om en uppgift är sekretessbelagd med hänsyn till ett allmänt intresse hos en myndighet som har utkontrakterat teknisk bearbetning eller lagring av uppgifterna förs sekretessen också över till den myndighet som utför bearbetningen eller lagringen (11 kap. 4 a § OSL). Om det finns en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig hos den myndighet som utför den tekniska bearbetningen eller lagringen så ska dock den bestämmelsen tillämpas enligt 11 kap. 8 § OSL. Eftersom handlingar som förvaras hos en myndighet för enbart teknisk bearbetning eller lagring inte är allmänna, reglerar bestämmelserna i praktiken endast en tystnadsplikt.

Bestämmelserna aktualiseras exempelvis när en myndighet erbjuder andra myndigheter it-drift. I 10 kap. 2 a § OSL finns även en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att en myndighet kan utkontraktera it-drift enbart för teknisk lagring och/eller bearbetning hos en annan aktör under förutsättning att behandlingen inte anses olämplig.

4.11 Sekretess och den sökandes behandling av personuppgifter

21 kap. 7 § OSL

Sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i den ursprungliga lydelsen,
 2. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, eller
 3. 6 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.
-

Det gäller sekretess för personuppgifter om det kan antas att personuppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen eller 6 § etikprövningslagen. Bedömningen tar alltså inte sikte på om Försäkringskassans utlämnande av uppgifter skulle strida mot dessa regleringar, utan det är mottagarens efterföljande behandling som ska bedömas i förhållande till dataskyddsreglerna.

Sekretessbestämmelsen gäller oavsett om personuppgifterna finns i ett personregister, ett pappersdokument eller någon annanstans. Det spelar heller ingen roll i vilken form och med vilken metod som utlämnandet av uppgifterna sker.

Försäkringskassan har ofta begränsad information om hur sökanden avser att behandla de personuppgifter som ska lämnas ut, om hen inte på eget initiativ lämnat sådan information i samband med begäran. Vi får inte heller ställa frågor om detta bara för att en personuppgift begärs utlämnad. Det krävs i stället att det finns någon konkret omständighet som gör att det kan antas att personuppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas på ett sätt som omfattas av dataskyddsreglerna. Sådana omständigheter kan vara att sökanden begär att få ut väldigt många personuppgifter (ett *massuttag*) eller uppgifter om ett urval av personer utifrån vissa, ofta känsliga, kriterier (*selektade uppgifter*). Först om det på grund av någon konkret omständighet finns skäl att anta att sökanden kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som omfattas av dataskyddsreglerna finns det anledning att genom frågor till sökanden försöka ta reda på hur och till vad hen ska använda uppgifterna för att kunna bedöma den avsedda behandlingen i förhållande till dataskyddsreglerna. (JO:s dnr 4171-2011)

Motsatsvis behöver vi inte ställa frågor eller göra någon bedömning av den avsedda behandlingen i förhållande till dataskyddsreglerna om det inte finns några sådana indikationer.

Personuppgifterna omfattas av sekretess om det *kan antas* att de kommer att behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen eller 6 § etikprövningslagen. Det borde inte krävas någon fullständig bedömning av om behandlingen kommer att strida mot dataskyddsregelverket (prop. 2017/18:2015 s. 135f.). EU:s dataskyddsförordning är omfattande och Försäkringskassan har ofta begränsad information om hur mottagaren ska använda uppgifterna. Mottagarens behandling kan exempelvis vara i strid med dataskyddsreglerna på grund av att det saknas en rättslig grund för behandlingen av personuppgifterna.

Om mottagarens behandling av personuppgifter faller utanför tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning är 21 kap. 7 § OSL inte tillämplig. Exempel på det är behandling av personuppgifter som ett led i verksamhet av rent privat natur (artikel 2.2 c EU:s dataskyddsförordning). Att det är en privatperson som begär ut personuppgifterna behöver däremot inte betyda att det alltid är fråga om behandling av rent privat natur. Situationer då det varit fråga om massuttag eller en behandling hos mottagaren som innebär att ett obegränsat antal personer kommer få tillgång till personuppgifterna (exempelvis om de ska publiceras på en webbsida eller på sociala medier), har i praxis bedömts inte vara behandling av rent privat natur. Det innebär att personuppgifter kan omfattas av sekretess vid ett utlämnande till en privatperson som har ett sådant syfte med sin begäran. (Öman JUNO Version 1 A, underrubrik undantaget för privat behandling och rättsfall som redovisas nedan.)

Stora delar av EU:s dataskyddsförordning är inte heller tillämplig på behandling av personuppgifter för journalistiska ändamål (1 kap. 7 § dataskyddslagen). Det innebär att om en journalist begär ut uppgifter i syfte att använda dem för ett journalistiskt ändamål, är 21 kap. 7 § OSL inte tillämplig. Samma sak gäller om uppgifterna ska användas i en verksamhet som har ett utgivningsbevis enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Hänvisningen till 6 § etikprövningslagen innebär att känsliga personuppgifter eller personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden inte får lämnas ut för forskningsändamål, om det kan antas att sådana uppgifter efter ett utlämnande kommer att behandlas utan ett godkännande enligt 6 § etikprövningslagen (prop. 2017/18:298 s. 142 f.).

Läs mer om behandling av personuppgifter i kapitel 9 och 10.

Rättsfall

Samtliga dagboksblad i mål som inkommit till en domstol under ett års tid bedömdes omfattas av sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL. Den som begärt uppgifterna hade uppgett att han hade för avsikt att lagra uppgifterna lokalt i sin dator och enbart själv ta del av dem för att hitta mål som var intressanta. HFD konstaterade att det vid prövningen av om undantaget för verksamhet av rent privat natur är tillämpligt får göras en helhetsbedömning av vad den sökande anfört och vilka handlingar begäran avser. Någon generellt tillämplig rent antalsmässig gräns för hur många handlingar innehållande personuppgifter som kan lämnas ut med stöd av undantagsregeln kan inte ställas upp. Den aktuella begäran avsåg ett massuttag av uppgifter, varav många av integritetskänslig natur. I filen skulle man snabbt och enkelt – genom att söka på namn, personnummer eller samordningsnummer och saken (till exempel en viss brottsrubricering) – kunna ta reda på hur enskilda personer som förekom i ett mycket stort antal mål och ärenden vid hovrätten. Undantaget för verksamhet av rent privat natur bedömdes mot bakgrund av detta inte vara tillämpligt. Den planerade behandlingen bedömdes strida mot personuppgiftslagen. (NJA 2015 s. 180 och NJA 2015 s. 624)

En lista över 51 personer som skrivit högskoleprovet och inte fått något resultat på grund av fusk bedömdes omfattas av sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL trots att den som begärt uppgifterna hade uppgett att han ville ta del av dem av ren nyfikenhet, det vill säga för privat bruk. Kammarrätten konstaterade att uppgifter som motsvarade de som begärts ut tidigare hade publicerats på internet och att det med hänsyn till uppgifternas karaktär fick antas att den som önskade ta del av uppgifterna skulle komma att behandla dem utanför den privata sfären. Uppgifternas känsliga karaktär och omständigheten att klaganden endast lämnat knapphändiga uppgifter om på vilket sätt han avsåg att använda uppgifterna, föranledde kammarrätten att bedöma att ett utlämnande av de efterfrågade personuppgifterna skulle medföra att uppgifterna behandlades i strid med personuppgiftslagen. (KRNS 8316-16)

Uppgift om förnamn och initial på efternamnet för 37 personer, vars resultat på högskoleprovet Universitets och Högskolerådet (UHR) hade återkallats ett visst datum, bedömdes omfattas av sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL. Den som begärt uppgifterna hade angett att han behövde dem för en förundersökning. Kammarrätten konstaterade att det med hänsyn till det angivna ändamålet inte var fråga om en behandling av personuppgifter som ett led i verksamhet av rent privat natur. Vid en intresseavvägning enligt artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen fann kammarrätten att de registrerades intresse vägde tyngre. Kammarrätten ansåg därför att klagandens behandling av personuppgifterna efter ett utlämnande inte skulle vara laglig enligt dataskyddsförordningen. (KRNS 7335-19)

Rättsfall

Uppgift om namn, adress, telefonnummer, mejladress och personnummer som gällde en parkeringsvakt bedömdes omfattas av sekretess med stöd av bland annat 21 kap. 7 § OSL. Det hade framkommit att sökanden samlade in och spred uppgifterna via sociala medier i syfte, antog man, att möjliggöra påtryckningar eller repressalier mot parkeringsvakter i deras yrkesutövning. Kammarrätten anförde att förfarandet att lägga ut personuppgifter på sociala medier innebar att uppgifterna gjordes tillgängliga för en stor krets personer och behandlingen bedömes därför omfattas av dataskyddsförordningens regler. Det framgick inte att sökanden avsåg att använda uppgifterna till någon behandling som var förenlig med EU:s dataskyddsförordning. (KRNG 7401-20)

4.12 Andra sekretessbestämmelser på Försäkringskassan

De sekretessbestämmelser som beskrivits mer ingående tidigare i kapitel 4 är sådana som är särskilt viktiga att känna till. Det finns många fler sekretessbestämmelser som kan bli tillämpliga. Exempel:

- 15 kap. 1 § OSL som handlar om sekretess för uppgifter om andra stater, utländska organisationer m.m. som riskerar att skada landet om de röjs (utrikessekretess)
- 15 kap. 2 § som handlar om sekretess för uppgifter som rör verksamhet för att försvara landet eller på olika sätt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet (försvarssekretess)
- 17 kap. 1 b § som handlar om sekretess för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar, om det kan antas att det allmännas syfte med verksamheten motverkas om uppgiften röjs. Gäller från den 1 januari 2024.
- 17 kap. 3 b § och 32 kap. 3 b § OSL som handlar om sekretess kopplad till uppföljning enligt lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (visselblåsarlagen)
- 18 kap. 9 § OSL som handlar om skydd för chiffer, kod eller liknande metod (bland annat kopplat till informationssäkerhet)
- 18 kap. 13 § OSL som handlar om sekretess för myndighetens risk- och sårbarhetsanalyser
- 19 kap. 1 § OSL som handlar om sekretess för myndighetens affärs- och driftförhållanden
- 19 kap. 3 § OSL som handlar om sekretess vid upphandling
- 19 kap. 9 § OSL som handlar om sekretess vid rättstvister
- 21 kap. 5 § OSL som handlar om sekretess kopplad till utlännings säkerhet
- 26 kap. 10 a § OSL som handlar om sekretess i myndighetens verksamhet som avser utredningar enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall
- 28 kap. 4 § OSL som handlar om sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden i ett ärenden om arbetsskadeförsäkring
- 31 kap. 16 § OSL som handlar om sekretess till skydd för juridiska personer vid affärsförbindelser med myndigheter
- 34 kap. 10 a § som handlar om sekretess i Försäkringskassans verksamhet som centralmyndighet enligt underhållsförordningen och 2007 års Haagkonvention
- 40 kap. 4 § OSL som handlar om sekretess i en myndighets telefonväxel

- 40 kap. 6 § OSL som handlar om sekretess i myndighetens verksamhet som avser skadereglering

5 Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess

Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess ger en myndighet möjlighet att i vissa fall lämna ut uppgifter som annars skulle omfattas av sekretess. Sådana bestämmelser finns dels i 10 kap. OSL, dels på andra håll till exempel i SFB). I detta avsnitt beskrivs de vanligaste sekretessbrytande bestämmelser som vi tillämpar på Försäkringskassan.

Sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till enskilda

Samtycke
Nödvändigt utlämnande
Partsinsyn
Sekretessförbehåll

Sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till myndigheter

Samtycke
Nödvändigt utlämnande
Partsinsyn
Omprövning eller överprövning
Tillsyn eller revision
Brott och brottsmisstankar
Generalklausulen
Uppgiftsskyldigheter

Avslutningsvis beskrivs vad som gäller i förhållande till utländska myndigheter.

5.1 Samtycke

10 kap. 1 § OSL

Att sekretess till skydd för en enskild inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det, följer av 12 kap. och gäller med de begränsningar som anges där.

Att den enskilde kan samtycka till att andra får ta del av uppgifter om hen har beskrivits i avsnitt 3.8.1. Ett samtycke fungerar på detta sätt sekretessbrytande, vilket även förtydligas i 10 kap. 1 § OSL.

I de allra flesta fall är det den som uppgiften rör som kan lämna sitt samtycke. I avsnitt 3.8.3 står det vad som gäller om den som uppgiften rör har en legal ställföreträdare (god man eller förvaltare). I avsnitt 3.8.2 står det vad som gäller när den som uppgiften rör har vårdnadshavare.

Formen för samtycke

Normalt sett är det fråga om ett skriftligt samtycke, exempelvis i form av en fullmakt. Men det är inget som hindrar att ett samtycke lämnas muntligt. Då är det viktigt att samtycket dokumenteras, till exempel i journalbladet, så att det klart framgår vad samtycket omfattar och när det lämnades.

Eftersom Försäkringskassan hanterar känsliga uppgifter ska vi inte förutsätta att det finns ett samtycke, utan samtycket ska vara uttryckligt. Enbart det förhållande att en enskild exempelvis känner till vad ett möte med en utomstående ska handla om eller vilka som kommer att delta vid mötet innebär inte att vi kan utgå från att den enskilde samtycker till att sekretesskyddade uppgifter lämnas ut (se JO:s dnr 3507-2017 och JO:s dnr 670-2015).

Ett samtycke får inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos en viss myndighet (prop. 1979/80:2 Del A s. 331). Ett samtycke måste alltså ha en viss precision för att det ska fungera sekretessbrytande. Det ska framgå att samtycket gäller för de aktuella uppgifterna hos Försäkringskassan och i förhållande till den som vill ta del av dem. Försäkringskassan kan därför inte utan vidare godta generellt utformade samtycken.

Om samtycket är oprecist eller om det av annan anledning är oklart om de uppgifter som begärs ut omfattas av samtycket behöver vi kontrollera eller komplettera det. Exempel på andra anledningar som bör föranleda att samtycket kontrolleras eller kompletteras är om det är ett äldre samtycke, eller om det handlar om uppgifter eller en situation som den enskilde inte kunnat förutse skulle komma att omfattas av samtycket. Om vi bedömer att det behövs kan vi be sökanden komma in med ett nytt skriftligt samtycke, eller så kan vi kontakta den som lämnat samtycket för att kontrollera eller komplettera det. Det är viktigt att komma ihåg att ett samtycke, eller en fullmakt, kan vara tidsbegränsat och kan återkallas.

Det är viktigt att giltiga samtycken respekteras. Samtycken som är ogiltiga enligt allmänna rättsregler får däremot inte sekretessbrytande verkan. Så kan vara fallet om det framgår att den som lämnar samtycket saknar förmåga att lämna ett giltigt samtycke, exempelvis om hen inte har tillräcklig psykisk förmåga att fullt ut förstå vad samtycket innebär. (Jfr prop. 1979:80:2 Del A s. 329 och RÅ 1991 not. 167.)

Observera att de krav på formen för ett sekretessbrytande samtycke som beskrivits ovan inte ska förväxlas med de krav som ställs på formen för en ombudsfullmakt, det vill säga när den försäkrade gett ett ombud i uppdrag att föra hens talan i ett förmånsärende hos Försäkringskassan. En *generalfullmakt* (exempelvis att NN har rätt att bistå i kontakt med myndigheter) som inte specifikt anger vilka slags uppgifter, vilken myndighet eller vilken tidsperiod som avses kan alltså vara tillräcklig som ombudsfullmakt men kan normalt sett inte godtas som ett sekretessbrytande samtycke utan att det kontrolleras. Läs mer om sekretess i förhållande till ombud i avsnitt 3.8.1.

Läs mer

I Försäkringskassans vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken* kan du läsa mer om fullmakter, bland annat hur du kontrollerar giltigheten och omfattningen av en ombudsfullmakt.

Ibland lämnar en enskild individ ett generellt medgivande till ett försäkringsbolag att det genom en fullmakt får ta del av allt som kan finnas om hen hos olika myndigheter och inrättningar. Försäkringskassan bör inte utan vidare godta ett sådant medgivande, framför allt om det har lämnats för länge sedan. Vi kan nämligen inte utan vidare anta att den enskilde skulle ha lämnat det generella medgivandet om hen hade kunnat förutse att vissa känsliga uppgifter skulle komma att omfattas (Norström 1999, s. 76). Att försäkringsbolagen har möjlighet att begära samtycke till att inhämta uppgifter om en enskild persons hälsotillstånd framgår av 7 kap. 1 a § försäkringsavtalslagen (2005:104). Försäkringskassan måste dock alltid ta ställning till om det är möjligt att lämna ut begärda uppgifter med stöd av samtycket. Om det rör utlämnande av uppgifter för samordning med ersättning från försäkringsbolaget kan vissa slags uppgifter lämnas ut med stöd av 110 kap. 39 § SFB (läs mer i avsnitt 5.11).

Vem bör hämta in ett samtycke?

Vem som bör hämta in en enskilds samtycke är inte helt givet. Det beror på vilken situation det handlar om, vem som förfogar över själva uppgiften och i vems intresse samtycket begärs.

Vem som bör hämta in ett eventuellt samtycke när Försäkringskassan begär uppgifter från hälso- och sjukvården har diskuterats mellan dåvarande Riksförsäkringsverket och Landstingsförbundet. I en promemoria från den 20 maj 1981 uttalas att det i allmänhet bör vara sjukvården som i alla led prövar förutsättningarna för att en begärd uppgift lämnas ut och att frågan om samtycke därmed bör ställas av sjukvårdspersonalen (se Norström 1999, s. 149 f.). Utgångspunkten får alltså vara att denna uppgift normalt sköts av hälso- och sjukvården (JO:s dnr 5162-2013).

I många fall är det Försäkringskassan som tar initiativ till att hämta in ett samtycke från den försäkrade, till exempel inför ett avstämningsmöte där flera olika aktörer kan delta.

Det förekommer ofta att försäkringsbolag begär uppgifter från Försäkringskassan. I de allra flesta fall har bolaget då en fullmakt från den enskilde som innebär att uppgifter kan lämnas ut. Om det inte finns någon fullmakt kan försäkringsbolaget be den enskilde att lämna uppgiften, till exempel en kopia av ett beslut. I undantagsfall kan man tänka sig att Försäkringskassan kontaktar den enskilde och frågar om hen samtycker till att skicka kopian av beslutet till bolaget.

Särskilt behov av samtycke vid rehabilitering

Försäkringskassans arbete med rehabilitering innebär ofta samverkan med olika externa aktörer. När den gäller rehabilitering är det särskilt viktigt att ha hens samtycke att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till andra som deltar i arbetet. En sådan samverkan förutsätter att Försäkringskassan redan i ett inledningsskede hämtar in samtycket.

Inom ramen för uppföljningssystemet SUS (ett it-system för resultatuppföljning av samverkan inom rehabiliteringsområdet) lämnar den försäkrade dels ett särskilt samtycke till att uppgifter får lämnas ut mellan de berörda aktörerna, dels ett samtycke kopplat till att viss behandling av personuppgifter sker digitalt.

5.2 Nödvändigt att lämna ut en uppgift

10 kap. 2 § OSL

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Bestämmelsen har tillkommit för att sekretess inte ska hindra myndigheter från att kunna fullgöra sina uppdrag. Det är alltså Försäkringskassans intresse av att lämna ut en uppgift som är avgörande, inte mottagarens eventuella intresse av att få den.

Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt (prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494). Det krävs att det verkligen är en nödvändig förutsättning för myndighetens verksamhet att uppgiften lämnas. Bestämmelsen ger inte stöd för att åsidosätta sekretess till förmån för ökad effektivitet (Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 10 kap. 2 § samt JO:s dnr 2616-1983 och dnr 798-2003).

När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB får Försäkringskassan göra vissa förfrågningar och begära utlåtanden av läkare (110 kap. 14 § SFB). I samband med sådana utredningsåtgärder kan handläggaren behöva lämna ut sekretessbelagda uppgifter som rör den försäkrade, till exempel säga vem det rör och att det gäller ett ärende. Det är tillåtet att röja enstaka uppgifter med stöd av 10 kap. 2 § OSL om det behövs för att Försäkringskassan över huvud taget ska kunna göra en förfrågan (prop. 1996/97:121 s. 31). Uppgifter får dock inte lämnas ut i större utsträckning än vad som behövs för att få till stånd en meningsfull kontakt eller för

att få ett relevant svar på en fråga. Det krävs avvägningar i varje enskilt fall om vad som är nödvändigt för att Försäkringskassan ska kunna uppfylla sin utredningsskyldighet.

Vanligtvis handlar det om att fråga andra myndigheter, privatpraktiserande läkare och arbetsgivare. Bestämmelsen kan även vara aktuell i samband med remisser till sjukvårdsinrättningar. Observera att det i fråga om försäkringsmedicinska utredningar finns en särskild sekretessbrytande bestämmelse i 7 § lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar som, tillsammans med 10 kap. 28 § OSL, innebär att Försäkringskassan kan lämna underlag till den vårdgivare som ska utföra den försäkringsmedicinska utredningen utan hinder av sekretess (prop. 2017/18:224 s. 130).

Bestämmelsen kan även bli aktuell att tillämpa vid brottsanmälan, se avsnitt 5.8.

5.3 Partsinsyn

10 kap. 3 § OSL

Sekretess hindrar inte att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Sekretess hindrar aldrig att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende.

Om det i lag finns bestämmelser som avviker från första eller andra stycket gäller de bestämmelserna.

Att den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet framgår av 10 § FL. Rätten att ta del av uppgifter i det egna ärendet fyller flera funktioner och är en viktig rättssäkerhetsgaranti för den enskilde.

I 10 kap 3 § OSL regleras förhållandet mellan denna partsinsyn och OSL:s bestämmelser om sekretess. Enligt huvudregeln hindrar inte sekretess att en part tar del av handlingar eller annat material i ett ärende. Om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs, ska parten dock endast få sådan upplysning som behövs för att parten ska kunna ta tillvara sin rätt.

I avsnitt 3.8.1 framgår att sekretess oftast inte gäller mot den enskilde själv. Vid en utlämnandeprovning blir bestämmelsen i 10 kap. 3 § alltså aktuell att tillämpa för uppgifter i det egna ärendet som rör andra individer eller ett annat skyddsvärt intresse.

Vem har rätt till partsinsyn?

Det är den som är part i ett ärende som har rätt till partsinsyn. Bestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL pekar inte ut vem som är part och som har rätt till partsinsyn, utan beskriver hur sekretessen ska bedömas om en enskild på annan grund har rätt till partsinsyn.

Vem som är part och som har rätt till partsinsyn kan följa av en uttrycklig författningsbestämmelse eller framgå av allmänna rättsgrundsatser. I de flesta försäkringsärenden på Försäkringskassan har vi att göra med en part, den som ansöker om en förmån eller ett bidrag. Vid gemensam ansökan finns det två parter.

I vissa fall är det svårare att avgöra vem som är part i ett ärende. Det kan vara fallet när flera personer kan ha rätt till en förmån eller är gemensamt ansvariga för till exempel ett återkrav. I sådana fall måste man ta ställning till vem som är part i det ärende som handlingar begärs ut ifrån, för att kunna avgöra om 10 kap. 3 § OSL ska tillämpas vid utlämnandet, eller inte.

Det förekommer att den som inte är part i ett ärende har rätt till viss insyn eller information under handläggningen av ärendet enligt särskilda bestämmelser i SFB. Exempel på det är underhållsstöd där det finns särskilda handläggningsbestämmelser i 18 kap. SFB. I sådana situationer, när en person har rätt till viss insyn eller information utan att vara part i ärendet, är 10 kap. 3 § OSL inte tillämplig.

Vilket material omfattas av partsinsynen?

Rätten till partsinsyn ger en person rätt att ta del av material som har tillförts hans ärende. Detta innebär att även material som inte är allmän handling omfattas av partsinsynen, om materialet har tillförts ärendet. Att något "tillförts" ärendet ska dock inte tolkas som att varje handling i en akt ska anses tillförd ärendet. Läs mer i vägledningen (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken* om vilka handlingar som ska anses tillförda ärendet.

Ett utdrag ur *integritetsloggen*, som visar vilka handläggare som har varit inne i ett ärende, är inte uppgifter som har tillförts ärendet. Integritetsloggen är däremot en allmän handling vilket betyder att en part, precis som andra, har rätt att begära att ta del av den enligt 2 kap. TF.

Partsinsyn i avslutat ärende

En enskild har ofta rätt att ta del av uppgifter om sig själv i avslutade ärenden. Det beror på att uppgifter om en enskild inte omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde själv (läs mer i avsnitt 3.8.1). Ofta har hen dessutom tagit del av uppgifterna under handläggningen av ärendet. Om det i undantagsfall bedöms gälla sekretess för uppgifter i ett numera avslutat ärende mot den som varit part i ärendet, aktualiseras frågan om det finns rätt till insyn med stöd av 10 kap. 3 § OSL.

Rätten till partsinsyn gäller i första hand i pågående ärenden. Under vissa förutsättningar gäller den även efter att ärendet avslutats (jfr prop. 2016/17:180 s. 292 f, RÅ 2001 ref. 27 och HFD 2014 not. 44). Så är fallet om parten har ett beaktansvärt behov av uppgifter i ett avslutat ärende, till exempel när hen behöver det begärda materialet för att kunna ta till vara sin rätt i en pågående eller en planerad rättsprocess som har samband med det avslutade ärendet. I sådana fall ska alltså 10 kap. 3 § OSL tillämpas även i ett avslutat ärende.

Om det inte framkommer några beaktansvärda motiv för sökandens begäran om insyn saknas rätt till insyn med stöd av 10 kap. 3 § OSL i ett avslutat ärende (se till exempel KRNS 6800-22).

Sekretess som hindrar partsinsyn

Av 10 kap. 3 § OSL framgår att sekretess som huvudregel inte hindrar en part i ett ärende hos en myndighet att ta del av handling eller annat material i ärendet. Rätten till insyn i det egna ärendet kan dock begränsas i undantagsfall. En handling eller annat material får inte lämnas ut om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt upplysa parten om vad materialet innehåller i den

utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Vi måste göra en avvägning i det enskilda fallet mellan de intressen som står emot varandra – mellan partens rätt till partsinsyn och intresset av att de sekretessbelagda uppgifterna inte lämnas ut. Om vi bedömer att det är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte lämnas ut ska vi även bedöma om det är möjligt, för att parten ska kunna ta till vara sin rätt, att upplysa hen om innehållet i uppgifterna utan att allvarligt skada det intresse som sekretessen ska skydda.

Om vi bedömt att uppgifter i ett enskilt fall omfattas av sekretess enligt 28 kap. 2 § och 3 § OSL (känsliga uppgifter som rör den enskilde själv eller den som gjort en anmälan, avsnitt 4.1.2 och 4.1.3 **Fel! Hittar inte referenskälla.**) får det anses vara av synnerlig vikt att de inte lämnas ut (jfr JO:s dnr 1405-1995 och KRNS 4827-20).

Det kan även i andra situationer finnas särskilt känsliga uppgifter om andra individer än parten i ärendet, och då kan det röra sig om *synnerlig vikt*. Det kan exempelvis vara möjligt att neka utlämnande av sådana uppgifter om en annan individ som är av rent personlig art och som parten inte behöver för att kunna ta tillvara sin rätt. I praxis har uppgifter i ärenden om underhållsstöd bedömts inte kunna lämnas ut till en person med partsinsyn (jfr KRNS 414-22, KRNS 5648-22, KRNS 4275-22 och KRNS 3775-22).

En annan situation då det kan röra sig om synnerlig vikt är när uppgifter om en polisanmälan eller en pågående förundersökning som finns i ett socialförsäkringsärende bedöms omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 och 3 §§ OSL.

Rättsfall

HFD har uttalat att uttrycket synnerlig vikt markerar att det ska vara fråga om undantagssituationer, i vilka det syfte som bär upp sekretessregeln framstår som särskilt tungt vägande i förhållande till partens intresse av full insyn i materialet i ärendet. Utgångspunkten är att partens intresse i det stora flertalet situationer ska tillmätas större betydelse och sekretessen vika även när det gäller stark sekretess. Bedömningen ska göras i det enskilda fallet, där skadeverkningarna av ett offentliggörande av innehållet i den konkreta, i princip sekretessbelagda handlingen, får vägas mot intresset av partsinsyn. Domstolen fann, vid en avvägning mellan partens intresse av att få insyn i ärendet hos myndigheten och de enskilda individernas intresse av att uppgifterna inte skulle röjas, att vissa uppgifter kunde lämnas ut. Det bedömdes inte vara av synnerlig vikt av hänsyn till de enskilda – eller något allmänt intresse – att vägra lämna ut uppgifterna. Däremot krävde inte partens intresse av partsinsyn att vissa andra uppgifter (av renodlat personlig art) skulle lämnas ut. (RÅ 1994 ref. 79)

Sökanden hade begärt att få ta del av anmälan som låg till grund för Försäkringskassans utredning av rätten till sjukpenning för en viss period. Försäkringskassan bedömde att det kunde antas att uppgiftslämnaren eller någon som står hen nära skulle lida men om uppgifterna lämnades ut (28 kap. 3 § OSL). Även kammarrätten bedömde, mot bakgrund av vad som framkommit i målet, att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 28 kap. 3 § OSL. Kammarrätten uttalade vidare att om uppgifter omfattas av sekretess enligt 28 kap. 3 § OSL får det även anses vara av synnerlig vikt enligt 10 kap. 3 § OSL att uppgifterna inte lämnas ut. (KRNS 4827-20)

Rättsfall

Vissa uppgifter om en underårig som fanns i en journal hos Försäkringskassan bedömdes omfattas av sekretess mot vårdnadshavaren, som även var part i ärendet. Kammarrätten ansåg att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL och att det var av synnerlig vikt att de inte skulle röjas mot parten. Kammarrätten uttalade att det därmed också kunde antas att den underårige skulle lida betydande men om uppgifter röjdes. Det innebar att sökanden varken hade rätt att ta del av uppgifterna som part i ärendet eller som vårdnadshavare för barnet. (KRNS 3658-19)

Sökanden hade begärt att få ta del av handlingar i ett avslutat ärende, bland annat för att se vad han anklagades för och för att få en chans att replikera. Kammarrätten bedömde att det inte kommit fram att sökanden hade beaktansvärda motiv för sin begäran om insyn. Han hade därför inte rätt till partsinsyn. (KRNS 6800-22)

Sökanden hade begärt att få ta del av handlingar i ett avslutat ärende om underhållsstöd. Det gällde handlingar som skickats in av en annan individ och vissa uppgifter i handlingarna bedömdes omfattas av sekretess mot sökanden. Han hade tidigare varit part i ärendet och uppgav att han behövde handlingarna för att kunna ta tillvara sin rätt i en pågående rättsprocess som av Försäkringskassan bedömdes ha samband med det avslutade ärendet. Kammarrätten ansåg därför att han hade beaktansvärda motiv för sin begäran om insyn. Kammarrätten prövade sedan om 10 kap. 3 § OSL gav sökanden rätt till insyn. Kammarrätten konstaterade först att de aktuella uppgifterna var av sådan art att de inte kunde anses ha betydelse för sökandens möjlighet att tillvara sin rätt i en eventuell process. Mot denna bakgrund och med beaktande av att uppgiftemas karaktär var sådana att berörda enskilda fick anses ha ett starkt intresse av att uppgifterna inte röjdes, bedömde kammarrätten att det med hänsyn till enskilt intresse var av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjdes. Sökanden hade därför inte rätt att ta del av uppgifterna genom partsinsyn. (KRNS 4275-22)

Sökanden hade begärt att få ta del av en ansökan om förlängt underhållsstöd för sitt barn. Handlingen fanns i ett ärende som han var part i. Vissa uppgifter om barnet bedömdes omfattas av sekretess mot sökanden. I Försäkringskassans beslut angavs att det inte framkommit något som tydde på att uppgifterna begärdes ut för att sökanden skulle kunna ifrågasätta rätten till underhållsstöd. Försäkringskassans bedömde att uppgifterna inte var av betydelse för bedömningen av rätten till underhållsstöd. Vid en avvägning mellan sökandens intresse som part av att få insyn i ärendet och barnets intresse av att uppgifterna inte skulle röjas bedömde Försäkringskassan att det av hänsyn till barnets intresse var av synnerlig vikt att vägra lämna ut uppgifterna. I kammarrätten framförde klaganden (sökanden) bland annat att han som part ville försäkra sig om att allt var korrekt. Det som framkom i kammarrätten gav inte domstolen någon anledning att göra någon annan bedömning än den som Försäkringskassan gjort. (KRNS 5648-22)

Partsinsyn och begäran om att ta del av allmänna handlingar

Bestämmelserna i 2 kap. TF ger var och en, även en part, rätt att ta del av handlingar och uppgifter som är offentliga. En begäran om insyn kan alltså grundas enbart på TF, men rätten till partsinsyn enligt FL är vidare och omfattar även annat än allmänna handlingar (jfr JO:s dnr 4370-2002). Samma skyndsamhetskrav gäller för partsinsyn som för utlämnande av allmän handling enligt TF (6 och 9 §§ FL och JO:s dnr 1905-

2000). Partsinsynsrätten enligt FL ska inte heller förväxlas med den rätt till information som framgår av artikel 15 EU:s dataskyddsförordning (registerutdrag).

Försäkringskassan måste vid en begäran från den enskilde ta ställning till vilket regelverk som ska tillämpas.

Läs mer

I riktlinjerna (2011:7) *Utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter* står det mer om hur en förfrågan från en part om att ta del av handlingar eller uppgifter ska hanteras. Där framgår hur man ska avgöra vilket regelverk som ska tillämpas – om begäran ska hanteras enligt regelverket i 2 kap. TF, reglerna om partsinsyn i förvaltningslagen eller om det är fråga om en begäran om registerutdrag.

5.4 Sekretessförbehåll

10 kap. 14 § OSL

Om en myndighet finner att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt en bestämmelse om sekretess hindrar att en uppgift lämnas till en enskild kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, ska myndigheten göra ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas till den enskilde.

Att den tystnadsplikt som uppkommer genom ett sådant förbehåll som anges i första stycket inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen följer av 13 kap. 5 § andra stycket.

Genom att använda ett förbehåll, där man ställer upp olika villkor, kan den utlämnande myndigheten styra hur uppgifter används. Ett sekretessförbehåll kan alltså förhindra att utlämnandet blir till men för den enskilde. På så sätt kan en stelhet i sekretessregleringen motverkas och utomståendes informationsbehov tillgodoses i angelägna fall (se prop. 1979/80:2 Del A s. 349 f.).

Ett sekretessförbehåll får endast ställas upp om det behövs för att undanröja en risk för skada som annars skulle hindra ett utlämnande (RÅ 1997 ref. 21). Förbehåll kan alltså inte göras generella, utan måste specifikt gälla de uppgifter som annars inte skulle kunna lämnas ut (RÅ 2007 not. 45). Förbehållet får inte heller innehålla några andra villkor än de som behövs för att undanröja skaderisken när uppgifterna lämnas ut (se RÅ 1990 not. 418).

Ett sekretessförbehåll kan bara komma i fråga vid utlämnande av uppgifter till enskilda, till exempel journalister eller forskare som inte är knutna till något statligt universitet. Ett förbehåll kan inte riktas till en myndighet eller en anställd vid en myndighet. Genom myndighetens beslut om förbehåll blir den enskilde bunden av tystnadsplikt som omfattar de utlämnande uppgifterna. Om uppgifterna används på ett sätt som strider mot förbehållet, kan hen dömas för brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § BrB). Eftersom en juridisk person inte kan bli straffrättsligt ansvarig enligt svensk rätt ska förbehållet rikta sig mot en fysisk person (jfr JK:s beslut dnr 3687-01-30).

I normalfallet ska den som vill ta del av uppgifterna tillfrågas om ett förbehåll kan godtas innan ett utlämnande med förbehåll sker (JO:s dnr 7484-2018).

Ett förbehåll är ett beslut som fattas av den utlämnande myndigheten och som kan överklagas.

5.5 Riksdagen, regeringen, utredningar med mera

10 kap. 15 § OSL

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen.

Sekretessbelagda uppgifter får alltid lämnas till riksdagen och regeringen. Det följer av 10 kap. 15 § OSL.

Till regeringen kan det bland annat bli aktuellt för Försäkringskassan att lämna över uppgifter när ett beslut om utlämnande överklagas av en annan statlig myndighet (jfr 6 kap. 7 och 8 §§ OSL). I sådana fall förs sekretessen också över till regeringen (41 kap. 6 § OSL). Även i andra fall kan regeringen behöva få sekretessbelagda uppgifter för sin verksamhet och då är 10 kap. 15 § OSL tillämplig, men sekretessen förs inte över enligt 41 kap. 6 § OSL. Regeringskansliet är inte en del av myndigheten regeringen utan en egen myndighet. Om exempelvis Socialdepartementet begär ut uppgifter för egen räkning gäller alltså inte 10 kap. 15 § OSL.

Vad gäller riksdagen är det oftast utskott som begär ut uppgifter. Då finns det en särskild uppgiftsskyldighet i 10 kap. 8 § riksdagsordningen som gäller i förhållande till utskott i riksdagen och som gör det möjligt att lämna ut uppgifter dit.

En utredning är en egen myndighet (KRNG 5677-17 och KRNS 2078-23).¹ Även Riksdagsförvaltningen är en egen myndighet. Det betyder att 10 kap. 15 § OSL inte gör det möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utredning eller till Riksdagsförvaltningen.

När 10 kap. 15 § OSL inte är tillämplig kan generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL möjliggöra ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Det kan exempelvis bli aktuellt i förhållande till en utredning eller till Socialdepartementet. Det förutsätter dock i princip att uppgifterna skyddas av sekretess hos mottagaren. Sekretessbestämmelser som kan vara tillämpliga är exempelvis 21 kap. OSL (gäller hos alla myndigheter), 24 kap. 8 § andra stycket OSL jämfört med 7 § OSF (gäller bland annat hos Regeringskansliet) eller 24 kap. 8 § andra stycket OSL (gäller inom det statliga kommittéväsendet). Läs mer om generalklausulen i avsnitt 5.9.

Det förekommer att exempelvis en utredning vill besöka Försäkringskassan och ta del av sekretessreglerade uppgifter i kärnverksamheten. Det kan handla om medlyssning, medsittning eller aktgranskning. I andra fall begär de ut ärenden eller statistik. Även om det rör sig om viktiga uppdrag att granska Försäkringskassan eller på annat sätt utvärdera och förbättra socialförsäkringen, så måste ett sådant röjande föregås av en sekretessprövning. I många fall bör det vara tillräckligt att föra diskussioner aidentifierat eller ta del av aidentifierat material. Om det inte är tillräckligt krävs det att en

¹ Innan regeringen lägger fram ett lagförslag tillsätts ofta en utredning som får i uppdrag att utreda en viss fråga, jfr. 1 § kommittéförordningen (1998:1474). Om det är en person som gör utredningen kallas denna för särskild utredare, om det är flera personer kallas det för en kommitté. Utredningen slutsatser samlas i ett betänkande som publiceras i serien Statens offentliga utredningar (SOU).

Regeringen kan också utreda en fråga inom Regeringskansliet. Slutsatser och förslag kan sedan publiceras i Departementsserien (Ds) eller i Regeringskansliets promemoriaformat.

sekretessbrytande bestämmelse möjliggör röjandet av individuppgifter. Uppgifter kan dock bara i undantagsfall lämnas ut med stöd av generalklausulen utan en intresseavvägning i det enskilda fallet. Vid medlyssning och medsittning kan det vara särskilt svårt att tillämpa generalklausulen, eftersom det kan vara svårt att förutse vilka uppgifter som kommer att röjas och därför göra en intresseavvägning i det enskilda fallet enligt paragrafen. Läs mer om generalklausulen i avsnitt 5.9.

5.6 Omprövning eller överprövning

10 kap. 16 § OSL

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning eller överprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer.

Bestämmelsen möjliggör för Försäkringskassan att i vissa fall lämna sekretessbelagda uppgifter till överinstanser som har i uppgift att ompröva eller överpröva våra beslut. Bestämmelsen ger inte någon allmän befogenhet att lämna ut uppgifter till exempelvis domstolar, utan det krävs att uppgiften behövs i den mottagande myndighetens verksamhet för överprövning eller omprövning av Försäkringskassans beslut.

Bestämmelsen kan användas när det finns en begäran från domstolen. I regel bör vi då kunna utgå från att den myndighet som begär ut uppgiften också behöver den i sin verksamhet (prop. 1979/80:2 Del A s. 323 f.).

Om det inte finns någon begäran om specificerade uppgifter, exempelvis om Försäkringskassan föreläggs att yttra sig över ett överklagande, så får Försäkringskassan göra en närmare behovsprövning. Då bör vi hålla i minnet att det är fråga om tillämpning av en undantagsbestämmelse och vi bör iaktta en viss försiktighet. Vi måste överväga behovet av varje uppgift som lämnas ut. (JO:s dnr 1614-2008, JO:s dnr 754-2011 och JK:s dnr 5568-18-143.)

Om ett utlämnande inte föregås av någon begäran utan sker helt på Försäkringskassans eget initiativ ställs stora krav på vårt omdöme. Vi måste också se till att uppgifterna inte överförs på ett sätt som gör att de blir offentliga. Att lämna ut uppgifterna vid en offentlig öppen muntlig förhandling är direkt olämpligt. (JO:s dnr 6197-2008)

I 2 § UF finns en bestämmelse som innebär att Försäkringskassan, på begäran från domstol, är skyldig att lämna uppgifter om enskilda om uppgifterna behövs där i ärenden enligt SFB eller en annan jämförbar lagstiftning om ekonomisk förmån för enskilda m.m. Även denna bestämmelse gör det möjligt för Försäkringskassan att efter en slags behovsprövning lämna ut uppgifter när domstolen begär det.

Försäkringskassan processar även i tvistemål (fordringsmål) i allmän domstol. Om domstolen förelägger Försäkringskassan att ge in vissa uppgifter eller handlingar kan de lämnas ut utan hinder av sekretess (så kallad edition, jfr. 38 kap. 8 § RB). När Försäkringskassan ansöker om stämning, yttrar sig till domstolen eller ger in bevisning bör i vart fall 10 kap. 2 § och 10 kap. 16 kap. § OSL vara tillämpliga. Bestämmelserna innebär att vi kan lämna ut sådana uppgifter som är nödvändiga för att driva den aktuella domstolsprocessen och möjliggör därmed den prövning i allmän domstol som krävs för att Försäkringskassans beslut (eller en förvaltningsdomstols dom) om återkrav ska kunna verkställas.

5.7 Tillsyn eller revision

Statliga myndigheter har en mycket långtgående skyldighet att lämna ut uppgifter till olika tillsynsmyndigheter.

På begäran från Riksrevisionen ska Försäkringskassan lämna den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för sin granskning (13 kap. 7 § andra stycket RF). En sådan begäran kan gälla ett stort antal uppgifter av varierande slag.

JO har rätt att få upplysningar och yttranden (13 kap. 6 § andra stycket RF) och JK har tillgång till en myndighets protokoll och handlingar (9 § lagen [1975:1339] om justitiekanslerns tillsyn).

Försäkringskassan är skyldig att lämna uppgifter till Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). Det handlar om de uppgifter som ISF behöver för sin systemtillsyn och effektivitetsgranskning (5 a § SofdF).

Försäkringskassan ska lämna de uppgifter som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) behöver för sin tillsyn över handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden om avstängning från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning, eller för IAF:s uppföljning på området (9 kap. 5 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

Samtliga ovan angivna uppgiftsskyldigheter är sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § OSL (se avsnitt 5.10). Därutöver finns en bestämmelse som sträcker sig längre än olika lagreglerade skyldigheter att lämna uppgifter på en tillsyns- eller revisionsmyndighets begäran. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer (10 kap. 17 § OSL).

Med stöd av 10 kap. 17 § OSL kan en anställd på Försäkringskassan på eget initiativ lämna uppgifter till tillsynsmyndigheterna JO, JK eller ISF. För att en sekretessbelagd uppgift ska få lämnas krävs det att uppgiften behövs för tillsynen. Utrymmet för att bedöma att uppgifterna behövs hos tillsynsmyndigheten bör dock vara ganska stort. (Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 10 kap. 17 §).

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ansvarar för tillsyn över hälso- och sjukvård, hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänst och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Försäkringskassan kan i sin verksamhet få kännedom om förhållanden som har betydelse för IVO:s tillsyn. Det kan exempelvis handla om uppgifter om hälso- och sjukvårdspersonal som utfärdar läkarintyg eller förhållanden kopplade till personlig assistans. Försäkringskassan är skyldig att

- anmäla om det finns anledning att anta att en assistansanordnare saknar tillstånd eller inte är lämplig (110 kap. 42 a § SFB)
- rapportera missförhållanden i Försäkringskassans verksamhet om personlig assistans (24 b § LSS).

Om en medarbetare på Försäkringskassan får kännedom eller har misstankar om andra slags missförhållanden som har betydelse för IVO:s verksamhet kan generalklausulen efter en bedömning i det enskilda fallet göra det möjligt att lämna uppgifter till IVO.

Läs mer

Läs mer om 110 kap. 42 a § SFB och rapporteringsskyldigheten enligt 24 b § LSS i Försäkringskassans vägledning (2003:6) *Assistansersättning*.

Läs mer om informationsutbyte mellan Försäkringskassan och IVO som rör legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal i Försäkringskassans riktlinjer (2009:9) *Överlämnande av impulser till kontrollutredning och till andra myndigheter samt beslut i samband med kontrollutredning*.

5.8 Brott och brottsmisstankar

10 kap. 24 § OSL

Sekretess som följer av andra sekretessbestämmelser än dem som anges i 19–23 §§ och 25 kap. 2 § första stycket hindrar inte att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Uppgifter om brott och brottsmisstankar kan lämnas ut med stöd av flera olika sekretessbrytande bestämmelser.

Bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL ger myndigheter en möjlighet att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar till polisen, åklagaren eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Uppgiftslämnandet kan ske på eget initiativ eller efter begäran från den andra myndigheten.

En uppgift får lämnas ut under förutsättning att den gäller misstanke om ett begånget brott, att fängelse är föreskrivet för brottet och att det är ett brott som kan antas få någon annan påföljd än böter.

Bedömningen av om uppgifter ska lämnas ut ska göras i det enskilda fallet med hänsyn till bland annat hur svårt brottet är och hur starka misstankarna är. Bestämmelsen gäller oavsett om brottet är riktat mot ett intresse inom en myndighets eget ansvarsområde, mot någon annan myndighet eller en enskild. Det avgörande är att myndigheten har fått vetskap om brottet i sin verksamhet. (Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 10 kap. 24 § och JO:s dnr 105-1992.)

Uppgifter som gäller misstanke om brott som inte kan antas leda till någon annan påföljd än böter eller misstanke om ett förestående brott kan inte lämnas ut med stöd av 10 kap. 24 § OSL. Eftersom det kan vara svårt för den som överväger att lämna ut en uppgift att bedöma sannolikheten för att en strängare påföljd än böter ställs inte alltför stora krav på underlag för en sådan bedömning.

Försäkringskassan har inte rätt att med stöd av bestämmelsen lämna uppgifter om brottsmisstankar till vilken myndighet som helst. Utöver polis och åklagare får vi också lämna uppgifter till en annan myndighet som har att ingripa mot brottet. Ett exempel på en sådan myndighet är Skatteverket (i sin brottsutredande verksamhet). Det är oklart i vilken utsträckning en tillsynsmyndighet kan vara en sådan myndighet. (Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 10 kap. 24 § och HFD 2023 ref. 5)

Det finns även andra sekretessbestämmelser, utöver 10 kap. 24 § OSL, som kan bryta sekretessen och möjliggöra utlämnande av uppgifter om brott och brottsmisstankar. I vissa fall kan Försäkringskassan lämna ut uppgifter om brott (och anmäla brott) med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Bestämmelsen har beskrivits i avsnitt 5.2. Den kan tillämpas när det kan anses ligga inom Försäkringskassans verksamhet att se till att en misstanke om brott blir utredd. Bestämmelsen kan alltså vara tillämplig när vi anmäler brott som riktas mot vår egen verksamhet. Ett exempel är när vi gör kontroller i enskilda ärenden och polisanmäler misstankar om sådana brott, till exempel bedrägeri och bidragsbrott. Ett annat exempel är när en anställd på Försäkringskassan har ställning av målsägande, till exempel om hen blivit hotad eller misshandlad på grund av sitt agerande i tjänsten. Det finns ingen begränsning vad gäller brottets påföljd. (Regner m.fl. s. 1:17, Lorentzon JUNO 12 augusti 2018, kommentaren till 10 kap. 2 §).

Om 10 kap. 24 § OSL och 10 kap. 2 § OSL inte är tillämpliga kan generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL ge stöd för att anmäla brott och lämna ut uppgifter. Generalklausulen kan till skillnad från 10 kap. 24 § OSL användas för att lämna ut uppgifter om misstankar som rör planerade (ännu inte begångna) brott och brott som inte kan antas medföra annan påföljd än böter. (Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 10 kap. 24 §)

De bestämmelser som beskrivits här (10 kap. 24 § samt 2 och 27 §§ OSL) ger möjlighet för myndigheten att lämna uppgifter om brott. De innebär däremot ingen *skyldighet* att göra det på eget initiativ. Det finns inte heller någon allmän skyldighet för myndigheter att underrätta polis eller åklagare vid misstankar om brott. Sådana skyldigheter kan finnas i specifika författningar, i anmälningsskyldigheter som ålägger myndigheter att lämna uppgifter om brott eller brottsmisstankar i specifika situationer. För Försäkringskassans del finns anmälningsskyldigheter i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, i 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) i 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Dessa bestämmelser beskrivs i avsnitt 5.10. Anmälningsskyldigheterna är sådana sekretessbrytande bestämmelser som avses i 10 kap. 28 § OSL.

Vittne och målsägande

Den som bevittnat brott i tjänsten kan bli kallad att höras som vittne om förhållanden som omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL. I Sverige gäller vittnesplikt. Det är en sådan uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL. Den som är kallad att höras som vittne är skyldig att svara på frågor och kan göra det utan hinder av sekretessen enligt 28 kap. 1 § OSL (36 kap. 5 § RB, 36 kap. 21 § RB och 23 kap. 13 § RB). Den som blivit utsatt för brott i tjänsten, exempelvis hot eller våld mot tjänsteman, hörs däremot som målsägande och har inte vittnesplikt. Det betyder att målsäganden måste beakta den tystnadsplikt som gäller för uppgifter om den försäkrades (eller hans närståendes) hälsa och andra känsliga personliga förhållanden från förmånsärendet. Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är tillämplig även om målsäganden inte agerar som företrädare för myndigheten (jfr Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 10 kap. 27 §). Det betyder att det är möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL efter en intresseavvägning.

Läs mer

Läs mer om att anmäla om brott mot Försäkringskassan i Försäkringskassans vägledning (2004:1) *Kontrollutredning*

Läs mer om att vittna i domstol på Fia-sidan Vittna i domstol.

5.9 Generalklausulen

10 kap. 27 § OSL

Utöver vad som följer av 2, 3, 5 och 15–26 §§ får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

Första stycket gäller inte heller om utlämnandet strider mot lag eller förordning.

En viktig sekretessbrytande bestämmelse är *generalklausulen* i 10 kap. 27 § OSL. Den gäller först när möjligheten att lämna ut en uppgift har prövats enligt en rad andra bestämmelser (uppräknade i bestämmelsens första stycke).

Generalklausulen gör det möjligt för en myndighet att på eget initiativ eller på begäran lämna ut en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som ska skydda uppgiften.

Generalklausulen kan bli tillämplig i olika situationer:

- När Försäkringskassan på eget initiativ lämnar uppgifter till en annan myndighet.
- När Försäkringskassan lämnar uppgifter på begäran från en annan myndighet.
- Som stöd för att inhämta uppgifter från en annan myndighet.
- När uppgifter lämnas mellan olika verksamhetsgrenar inom Försäkringskassan.

En utgångspunkt vid intresseavvägningen är att den mottagande myndigheten behöver uppgiften. Vi måste också ta hänsyn till vilket sekretesskydd uppgiften får hos den myndighet som tar emot uppgiften. Ytterligare omständigheter som är av betydelse är uppgiftens art och i vilket syfte den andra myndigheten ska använda den. (Norström 1999, s. 124–136).

När det gäller utlämnande på begäran av en annan myndighet, har generalklausulen ett begränsat användningsområde för Försäkringskassan (prop. 1979/80:2 Del A s. 191). Det vanliga är att uppgifter kan lämnas ut med stöd av särskilda sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter. Försäkringskassan är emellertid inte förhindrad att med stöd av generalklausulen lämna ut en uppgift om det allmänna intresset uppenbart väger tyngre än skyddet av den enskildes integritet (prop. 1980/81:28 s. 24).

Ett utlämnande måste föregås av en verklig intresseavvägning i det enskilda fallet (se till exempel JO 2013/14 s. 230). För att en myndighet ska kunna göra en sådan noggrann prövning som krävs för att uppgifter ska kunna lämnas ut med stöd av generalklausulen behöver myndigheten ha tillräckligt med information. Den utlämnande myndigheten behöver information om den mottagande myndighetens behov av uppgiften och vilket sekretesskydd uppgiften har hos mottagaren. Detta måste sedan ställas mot det intresse sekretessen ska skydda hos den utlämnande myndigheten. Försäkringskassan kan alltså behöva begära in kompletterande uppgifter från den mottagande myndigheten för att det ska vara möjligt att göra en korrekt bedömning.

Generalklausulen bygger alltså på en intresseavvägning i det enskilda fallet. Det betyder att bestämmelsen inte är lämplig som stöd för utlämnande i situationer då det är svårt att

göra en sådan intresseavvägning. Exempelvis vid massutlämnanden eller vid rutinmässigt utbyte av information. Tanken är att sådant uppgiftslämnande ska vara särskilt författningsreglerat exempelvis i en särskild sekretessbrytande bestämmelse eller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet (prop. 1979/80:2 Del A s. 81 och 327).

I förarbetena finns det stöd för att det i undantagsfall kan vara godtagbart att lämna ut uppgifter med stöd av generalklausulen utan en intresseavvägning i det enskilda fallet. Det kan bli aktuellt om det saknas en särskild sekretessbrytande bestämmelse eller uppgiftsskyldighet, men uppgiftsutlämnandet ändå bedöms vara tillräckligt motiverat. Istället för en intresseavvägning i det enskilda fallet ska det då göras en bedömning på förhand – en avvägning mellan den mottagande myndighetens behov av uppgifterna och det intresse som sekretessen typiskt sett ska tillgodose. (Prop. 1979/80:2 Del A s. 81 och 327)

Det är inte helt tydligt vad som krävs för att det ska vara tillåtet att tillämpa generalklausulen utan en intresseavvägning i det enskilda fallet. Det finns ingen fast praxis och JO har varit restriktiv (se till exempel JO 2013/14 s. 230). I senare lagstiftningsärenden har regeringen gjort bedömningen att det oftast inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av generalklausulen (se bl.a. prop. 2015/16:65 s. 94 och prop. 2016/17:58 s. 126). Du ska därför kontakta Rättsligt stöd för att få stöd vid din bedömning.

Det finns bestämmelser om att uppgifter får eller kan lämnas ut i en viss situation, som inte innehåller någon skrivning om att det får göras *utan hinder av sekretess*. Sådana bestämmelser är inte sekretessbrytande i sig men generalklausulen bör vara tillämplig. En sådan bestämmelse får nämligen anses grunda sig på att intresset av att uppgifter lämnas mellan myndigheterna har företräde framför sekretessintresset. (Lenberg m.fl. JUNO version 27, kommentaren till 10 kap. 27 § OSL)

När det gäller uppgiftslämnande på eget initiativ kan vi tillämpa generalklausulen exempelvis för att anmäla

- till socialtjänsten vid misstanke om att ett barn far illa (orosanmälan) och för att anmäla brott till polisen (jfr JO:s dnr 7010-2020)
- till en kommun när det finns misstankar om ett allvarligt missförhållande som rör en vuxen eller en assistansberättigad
- till överförmyndarnämnden för den kommun där en god man eller förvaltare har sitt uppdrag att hen missköter sitt uppdrag så att en enskild far illa.

Läs mer

Läs mer om anmälan till

- socialtjänsten vid misstanke om att ett barn far illa och till polisen vid misstanke om att ett barn utsatts för brott i Försäkringskassans riktlinjer (2016:02) *Anmälan till socialtjänsten eller polisen vid misstanke om att ett barn far illa*
 - en kommun vid om missförhållanden kopplade till någon som får eller kan bli aktuell för assistansersättning i Försäkringskassans vägledning (2003:6) *Assistansersättning*
 - en kommun om det finns misstankar om ett allvarligt missförhållande som rör en vuxen och anmälan till överförmyndaren om att en god man eller förvaltare missköter sitt uppdrag så att en enskild far illa i Försäkringskassans vägledning (2004:1) *Kontrollutredning*.
-

Läs mer om uppgiftslämnande vid brottsmisstankar i avsnitt 5.8.

När en handläggare bedömer att uppgifter om en försäkrad kan lämnas ut till någon med stöd av generalklausulen ska hen dokumentera det så att det klart framgår att hen har gjort en sådan bedömning. Av dokumentationen ska det framgå vilka uppgifter och handlingar som lämnats ut. (JO:s dnr 7010-2020)

Rättsfall

Polismyndigheten hade med stöd av generalklausulen lämnat ut sekretesskyddade uppgifter om brottsmisstankar till en utbildningsförvaltning och en skola. Brottsmisstankarna avsåg en skolanställd. JO framhöll att det i många fall finns ett starkt intresse av att en skola informeras om att en anställd där misstänks för brott och att det kan finnas förutsättningar för polisen att lämna sekretessbelagda uppgifter om brottsmisstankarna till skolan med stöd av generalklausulen. Det kan till exempel bli aktuellt om misstanken avser brott som riskerar att riktas mot de barn som den misstänkte kommer i kontakt med. JO konstaterade att det inte fanns något i utredningen som tydde på att brottsligheten i det aktuella fallet berörde eleverna på skolan eller andra barn och ungdomar. Det finns inte heller någonting som tydde på att brott hade begåtts på skolans område eller att den brottslighet den anställde misstänktes för innebar någon konkret risk för att eleverna på skolan skulle kunna fara illa. Vid dessa förhållanden var generalklausulen inte var tillämplig. (JO:s dnr 6290-2014)

Av en promemoria, som inkom till Försäkringskassan från Polismyndigheten, framgick bland annat att en försäkrad utan framgång hade eftersökts på sin folkbokföringsadress och att det var ovisst om han vistades i Sverige. Försäkringskassan inledde därför en kontrollutredning och kallade den försäkrade till ett möte för att utreda hans fortsatta rätt till sjukersättning. Försäkringskassan lämnade även uppgift om tid och plats för mötet till Polismyndigheten, som kom till platsen och grep den försäkrade. JO delar Försäkringskassans uppfattning att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL var tillämplig. JO har heller inga invändningar mot Försäkringskassans bedömning att det var uppenbart att intresset av att klara upp de brott den försäkrade var misstänkt för hade företräde framför intresset att skydda hans integritet. Någon kritik uttalas således inte i denna del. Däremot kritiseras Försäkringskassan för bristande dokumentation av kontakterna med Polismyndigheten. (JO:s dnr 6156-2011)

Rättsfall

Socialnämnden hade med anledning av en pågående barnavårdsutredning begärt ut utredningar och journaler från Försäkringskassan. Kammarrätten konstaterade att uppgifterna skulle omfattas av ett starkare sekretesskydd hos socialnämnden än hos Försäkringskassan (26 kap. 1 § OSL). Mot den bakgrunden och att de aktuella uppgifterna skulle användas i en utredning om behov av skydd ansåg kammarrätten att det var uppenbart att socialnämndens intresse av att uppgifterna lämnas ut hade företräde framför det intresse som sekretessen i 28 kap. 1 § OSL skulle skydda. (KRNS 414-13)

Skatteverket hade meddelat Försäkringskassan att det fanns misstanke om felaktig utbetalning av aktivitetsstöd (med stöd av lagen [2008:206] om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen). Försäkringskassan begärde ut handlingar från Skatteverket för att kunna utreda eventuellt återkrav av aktivitetsstöd, men Skatteverket avslag begäran. Försäkringskassan överklagade avslagsbeslutet och regeringen biföll överklagandet med motiveringen att ansvaret för att felaktiga utbetalningar inte görs åligger Försäkringskassan enligt myndighetens instruktion. Försäkringskassan kunde inte avgöra om utbetalningar hade varit felaktiga utan tillgång till de begärda uppgifterna. Med hänsyn bland annat till syftet med den sekretessbrytande underrättelseskyldigheten fanns det enligt regeringen ett betydande intresse för Försäkringskassan att ta del av de sekretessbelagda uppgifterna, som dessutom inte var särskilt integritetskänsliga. (regeringens beslut dnr Fi2016/04431/S3, se även Fi2015/05724/S3).

En handläggare hos Försäkringskassan hade gjort en orosanmälan till socialnämnden och bifogat flera handlingar med sekretesskyddade uppgifter, bland annat läkarintyg i ett ärende om sjukpenning, utan att göra någon sekretessprövning. JO såg mycket allvarligt på detta och Försäkringskassan fick allvarlig kritik för det som kommit fram. I beslutet uttalar sig JO om prövningen enligt generalklausulen. JO skriver att uppgifterna hade kunnat lämnas ut under förutsättning att Försäkringskassan vid en sekretessprövning hade funnit att det var uppenbart att intresset av att socialnämnden fick del av uppgifterna om den enskildes hälsotillstånd hade företräde framför hans intresse av att de förblev skyddade.

I kravet på att företrädet ska vara uppenbart ligger att Försäkringskassan i en sådan situation noggrant måste överväga vilka uppgifter som är nödvändiga att lämna ut för att en anmälan till socialnämnden ska vara meningsfull och vilka uppgifter som måste lämnas därhän på grund av sekretess. I den avvägningen ska beaktas å ena sidan möjligheten att ge socialtjänsten information för att kunna hjälpa ett barn i en potentiellt utsatt situation och, å andra sidan, förälderns intresse av att kunna lämna en utförlig beskrivning av sin hälsa i ett ärende om sjukpenning utan att uppgiften sprids till obehöriga. Det får enligt JO anses vara tillräckligt att handläggaren i orosanmälan beskriver de omständigheter som ligger bakom oron för barnet utan att någon annan dokumentation överlämnas. Det är sedan socialnämndens sak att avgöra om det finns skäl att begära in de ytterligare handlingar som nämnden kan behöva för sin prövning. Normalt sett finns det inte skäl för Försäkringskassans handläggare att redan när en orosanmälan görs bifoga läkarintyg och andra handlingar som kommer från hälso- och sjukvården. (JO:s dnr 7010-2020)

Försäkringskassan hade avslagit en begäran från en arbetsmarknads- och socialnämnd om att få ta del av Försäkringskassans journaler, underlag och utredning rörande en person. I handlingarna fanns uppgifter om en förälders hälsa

som omfattades av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL. Nämnden hade begärt att uppgifterna i första hand skulle lämnas ut med stöd av 10 kap. 28 § OSL (jämfört med 14 kap. 1 § 3 SoL) och i andra hand med stöd av 10 kap. 27 § OSL.

Nämnden förde fram att handlingarna hade relevans för nämndens utredning av om socialnämnden behövde ingripa till ett barns skydd. Enligt nämnden skulle barnets intresse anses ha företräde framför den enskildes intresse av att uppgifterna inte ska lämnas till en annan myndighet. Man lyfte också att uppgifterna skulle ha starkare sekretesskydd hos nämnden än hos Försäkringskassan.

Kammarrätten konstaterade att det inte följde någon generell uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan av bestämmelsen i SoL. När det gäller generalklausulen skrev kammarrätten att det avgörande inte är om uppgifterna kommer att omfattas av ett starkare sekretesskydd hos nämnden, utan om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det framgick inte några närmare uppgifter om nämndens utredning t.ex. i vilket skede som utredningen befann sig i eller vilken betydelse som uppgifterna skulle kunna ha för nämndens utredning av barnens behov av skydd. Kammarrätten ansåg därför att det inte var uppenbart att nämndens intresse av att handlingarna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. (KRNS 4781-23)

5.10 Uppgiftsskyldigheter

10 kap. 28 § första stycket OSL

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

[...]

En myndighet får lämna en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet om det finns en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Det betyder att bestämmelser om uppgiftsskyldighet bryter sekretess.

Sådana uppgiftsskyldigheter är vanliga. De kan handla om att Försäkringskassan ska lämna uppgifter till andra myndigheter eller att andra myndigheter ska lämna uppgifter till Försäkringskassan. Uppgifterna ska antingen lämnas *på begäran* av en annan myndighet eller på Försäkringskassans *eget initiativ*. Bestämmelser som gäller uppgiftslämnande på eget initiativ är ibland formulerade som att Försäkringskassan ska anmäla något eller underrätta en annan myndighet om något.

Det ska röra sig om en *skyldighet* att lämna uppgifter. En bestämmelse om att uppgifter *får* eller *kan* lämnas innebär inte en sådan uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL. Läs mer om hur sådana bestämmelser kan bryta sekretess vid tillämpning av generalklausulen i avsnitt 5.9.

För att det ska vara fråga om en sådan uppgiftsskyldighet som avses i paragrafen och som bryter sekretess måste bestämmelsen vara konkret. Den kan handla om att lämna ut uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information. Bestämmelserna om serviceskyldighet i 6 § FL och informationsskyldighet i

6 kap. 5 § OSL är exempel på bestämmelser som inte är tillräckligt konkreta. De är därför inte sådana uppgiftsskyldigheter som avses i 10 kap. 28 § OSL.

Det är viktigt att skilja på olika typer av uppgiftsskyldigheter och att identifiera förutsättningarna för att de ska vara tillämpliga. Att Försäkringskassan är skyldig att lämna uppgifter på begäran av en annan myndighet betyder inte att vi kan lämna ut samma uppgifter på eget initiativ (JO 1999/2000 s. 374). Om bestämmelsen däremot inte innehåller något krav på en begäran kan uppgifter lämnas på eget initiativ.

Det framgår inte alltid exakt av bestämmelsen vilka typer av uppgifter som ska lämnas. Då kan det vara svårt att avgöra om de uppgifter som vi anser bör lämnas verkligen omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det kan exempelvis handla om att Försäkringskassan ska underrätta om eller anmäla ett visst förhållande. Om det rör sig om uppgiftslämnande på eget initiativ måste vi själva bedöma vad som kan lämnas ut utan hinder av sekretess. Då är det viktigt att inte lämna ut fler uppgifter än som krävs för att uppfylla syftet med den aktuella uppgiftsskyldigheten (som exempelvis kan handla om att ge en annan myndighet tillräckligt underlag för att vidta någon åtgärd eller inleda ett förfarande). Om det rör sig om uppgiftslämnande på begäran av en annan myndighet är utgångspunkten att det ankommer på den myndigheten att bedöma om de begärda uppgifterna behövs där. Vid osäkerhet går det bra att fråga den andra myndigheten. (Se RÅ 2007 ref. 29 och JO 1996/97 s. 438)

5.10.1 Uppgiftslämnarförordningen (UF)

2 § Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska på begäran lämna uppgifter om enskilda till domstol, Statens tjänstepensionsverk eller en arbetsmarknadsmyndighet, om uppgifterna behövs där i ärenden enligt socialförsäkringsbalken eller annan jämförbar lagstiftning om ekonomisk förmån för enskilda eller enligt lagen (1991:1047) om sjuklön eller lagen (1993:16) om försäkring mot vissa semesterlönekostnader.

3 § Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska på begäran lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till följande myndigheter, om uppgifterna behövs i ärenden där

1. Polismyndigheten,
 2. Säkerhetspolisen,
 3. åklagarmyndighet,
 4. Kronofogdemyndigheten,
 5. Skatteverket,
 6. Brottsoffermyndigheten,
 7. socialnämnd,
 8. Kriminalvården,
 9. studiestödsmyndighet,
 10. myndighet som har hand om ärenden om bostadsbidrag,
 11. offentlig sjukvårdshuvudman när det gäller ärenden om avgift för vård på enskild sjukvårdsinrättning,
 12. Migrationsverket.
-

Försäkringskassan ska på begäran lämna den myndighet som handlägger ärenden enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. uppgift om en enskilds dagpenning enligt 2 kap. 2 § förordningen (1995:239) om förmåner till totalförvarspliktiga, om uppgiften behövs i ett ärende där.

Försäkringskassan är skyldig att på begäran lämna ut vissa uppgifter om enskilda till domstolar och särskilt angivna myndigheter om uppgifterna behövs i ärenden där enligt 2 och 3 §§ UF.

Enligt 3 § UF ska bland annat *uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser* lämnas ut till de myndigheter som räknas upp. Det betyder att Försäkringskassan ska lämna ut bland annat uppgifter om vilka ersättningar som utgått, med vilket belopp, vilka perioder och med vilken SGI. Bestämmelsen ger däremot inte stöd för att lämna ut ytterligare uppgifter, exempelvis om den enskildes hälsa, eller underlag i ärendet som legat till grund för beslut om ersättning.

5.10.2 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar

1 § Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån).

Denna lag gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

3 § Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Har förmån eller stöd beslutats efter överklagande ska underrättelse i stället lämnas till den myndighet eller organisation som följer av 1 §.

Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl.

4 § Av underrättelsen ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är Försäkringskassan skyldig att lämna underrättelser till vissa myndigheter. En förutsättning för det är att det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Underrättelseskyldigheten gäller oavsett om det finns en begäran om uppgifter eller inte. Skyldigheten omfattar fall där det finns anledning att anta att en förmån

- har beslutats eller betalats ut med ett för högt belopp
- inte alls skulle ha betalats ut.

Antaganden om kommande felaktiga beslut eller utbetalningar omfattas däremot inte.

Avsikten är inte att vi ska göra någon särskild utredning av felaktigheten. Vi kan utgå från de omständigheter som vi fått kännedom om. Vi behöver inte heller ha någon särskild kännedom om de bestämmelser där förmånen regleras och exempelvis kunna avgöra om två förmåner kan utgå samtidigt. Den ytterligare utredning som kan aktualiseras får göras av den myndighet som kan rätta till felet.

Av underrättelsen ska, förutom grundläggande identifieringsuppgifter, framgå de omständigheter som ligger till grund för antagandet om att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Dessa omständigheter kommer att variera från fall till fall. Det finns inte något formkrav för underrättelsen. Den kan lämnas både skriftligt och muntligt.

Om den utbetalande myndigheten hör av sig till Försäkringskassan efter att vi har lämnat en underrättelse och vill ha ytterligare information, så ska vi tillämpa de vanliga sekretessbrytande reglerna. Det blir ofta generalklausulen (läs mer i avsnitt 5.9).

Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl. Exempel på sådana situationer är om den myndighet eller organisation som har fattat beslutet redan känner till felaktigheten och när det handlar om ett enstaka fel som gäller ett försumbart belopp.

Läs mer

Läs mer i vägledningen (2004:1) *Kontrollutredning*.

5.10.3 Skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter

Försäkringskassan är skyldig att lämna uppgifter till andra myndigheter och aktörer i många olika situationer. Exempelvis finns flera uppgiftsskyldigheter i förhållande till Skatteverket, a-kassor, Arbetsförmedlingen och kommuner. Uppgiftsskyldigheterna i uppgiftslämnarförordningen och lagen om underrättelseskyldighet beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.10.1 och avsnitt 5.10.2.

Läs mer

På Fia-sidan Uppgiftsskyldigheter finns en förteckning över bestämmelser som handlar om att Försäkringskassan ska lämna uppgifter till andra myndigheter och aktörer.

5.10.4 Skyldigheter att lämna uppgifter till Försäkringskassan

110 kap. 31 § SFB

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk.

Arbetsgivare och uppdragsgivare är även skyldiga att lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om arbetsskadeförsäkring.

Många myndigheter, men även andra aktörer, är skyldiga att lämna uppgifter till Försäkringskassan. I de allra flesta fall handlar det om uppgifter som behövs i ärendehandläggningen.

I 110 kap. 31 § SFB finns en bestämmelse som har mycket stor betydelse för Försäkringskassans verksamhet. Av den framgår att myndigheter, arbetsgivare, uppdragsgivare och försäkringsinrättningar är skyldiga att på begäran lämna Försäkringskassan uppgifter om en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Begreppet *försäkringsinrättningar* syftar på försäkringsbolag och ekonomiska föreningar som bedriver försäkringsverksamhet. Med begreppet *namngiven person* menas den försäkrade själv (JO:s dnr 2034-2007).

Bestämmelsen har ett mycket brett tillämpningsområde. Den tar sikte på alla uppgifter som Försäkringskassan kan behöva för att handlägga ett försäkringsärende. Till exempel omfattas uppgift om körkortsfoto (kopia av foto), se regeringens beslut den 2 december 2004, N2004/5636/TP.

Privaträttsliga subjekt, till exempel en enskild förskola, omfattas dock inte av uppgiftsskyldigheten i 110 kap. 31 § SFB (JO:s dnr 1566-2005, som gällde motsvarande bestämmelse i 20 kap. 9 § AFL). Skulle förskolan ändå välja att lämna ut uppgifter kommer dessa att finnas i försäkringsärendet och omfattas av socialförsäkringssekretessen.

Eftersom uppgiftsskyldigheten gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB gäller den som utgångspunkt inte för sådana förmåner och ersättningar som inte regleras i SFB. I de författningar som reglerar sådana förmåner och ersättningar kan det dock finnas hänvisningar till 110 kap. 31 § SFB (se exempelvis 26 § lagen [1991:1047] om sjuklön).

Utöver uppgiftsskyldigheten i 110 kap. 31 § SFB finns skyldigheter att lämna uppgifter till Försäkringskassan i andra bestämmelser. Uppgiftsskyldigheten i lagen om underrättelseskyldighet beskrivs mer utförligt avsnitt 5.10.2.

Läs mer

På Fia-sidan Uppgiftsskyldigheter finns en förteckning över bestämmelser som handlar om att andra myndigheter och aktörer ska lämna uppgifter till Försäkringskassan.

5.11 När Försäkringskassan får eller kan lämna uppgifter utan hinder av sekretess

Utöver uppgiftsskyldigheter finns även bestämmelser som bryter sekretessen genom att de anger att en myndighet utan hinder av sekretess får eller kan lämna uppgifter till någon annan.

- Ett exempel på en sekretessbrytande bestämmelse är att Försäkringskassan får lämna ut uppgifter om ersättning till försäkrade till ett försäkringsbolag, en försäkringsinrättning eller en arbetsgivare, om uppgifterna behövs för samordning med ersättning därifrån (110 kap. 39 § 1 SFB). Det handlar främst om tids- och beloppsuppgifter, men kan i vissa samordningsfall även gälla slag av förmån och nivå på den.
- Ett annat exempel är att Försäkringskassan till en arbetsgivare utan hinder av sekretess kan lämna ut vissa uppgifter om en arbetstagare när det gäller sjuklön (11 § lagen [1991:1047] om sjuklön).

I avsnitt 5.9 beskrivs bestämmelser som handlar om att vi får eller kan lämna information men som *inte* är sekretessbrytande. Det är alltså inte samma slags bestämmelser som beskrivs här.

5.12 Sekretess mot utländska myndigheter

8 kap. 3 § OSL

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om inte

1. utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller
2. uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.

Sekretess gäller även mot utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. Men det finns möjligheter att i vissa fall lämna ut sekretessbelagda uppgifter, till exempel om det finns särskilda bestämmelser om det i lag eller förordning. Det framgår av 8 kap. 3 § OSL. Sådana särskilda bestämmelser kan finnas i de avtal om social trygghet som Sverige har ingått med andra länder och som införlivats i svensk rätt. I begreppet lag inkluderas även EU-förordningar.

Det finns även en bestämmelse i 110 kap. 39 § SFB som säger att Försäkringskassan på begäran får lämna ut sekretessbelagda uppgifter om ersättningar enligt SFB eller enligt lagstiftning om annan jämförbar ekonomisk förmån till ett utländskt socialförsäkringsorgan, om uppgiften behövs där vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige har anslutit sig till. Bestämmelsen syftar till att myndigheter ska kunna utbyta olika slags uppgifter om enskildas förhållanden för att samordningsregler i avtal om social trygghet eller andra internationella överenskommelser ska kunna fungera.

Det är också möjligt att lämna sekretessbelagda uppgifter till utländska myndigheter om uppgiften i motsvarande situation får lämnas ut till en svensk myndighet. Det framgår av 8 kap. 3 § OSL. Om en svensk myndighet i motsvarade läge inte skulle ha fått uppgifterna på grund av sekretess, kan inte heller hemliga uppgifter lämnas till en utländsk myndighet. Ytterligare en förutsättning är att det är förenligt med svenska

intressen att lämna ut uppgiften. Vid denna bedömning får beaktas bland annat Sveriges intresse av internationellt samarbete med organet i fråga. Prövningen ska göras av den myndighet som ska lämna ut uppgiften. Det innebär att prövningen ska göras av någon som är behörig att fatta beslut på myndighetens vägnar. Vid behov bör samråd ske med Utrikesdepartementet (jfr 10 kap. 8 § RF).

Det är viktigt att komma ihåg att det inte finns någon skyldighet att lämna uppgifter till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, oavsett om de är sekretessbelagda eller inte, om det inte är särskilt föreskrivet en sådan skyldighet.

Läs mer

I Försäkringskassans vägledning (2017:1) *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal* kan du läsa mer om bland annat EU-förordningar och avtal om social trygghet.

6 Att göra en sekretessprövning enligt 28 kap. 1 § OSL

I detta kapitel beskrivs hur vi gör en sekretessprövning enligt 28 kap. 1 § OSL, socialförsäkringssekretessen. Vid sekretessprövningen tar vi ställning till följande:

- Är uppgiften sekretessreglerad och sekretessbelagd? Se avsnitt 6.1.
 - Är socialförsäkringssekretessen tillämplig på uppgiften? Se avsnitt 6.1.
 - Kan det antas att den som uppgiften rör eller någon närstående till hen lider men om uppgiften röjs (menprövning)? Se avsnitt 6.1.
 - Är uppgiftens karaktär harmlös eller känslig? Se avsnitt 6.1.1.
 - Finns det omständigheter i det enskilda fallet som påverkar menprövningen? Se avsnitt 6.1.2.
- Finns det någon bestämmelse eller omständighet som gör att uppgiften ändå kan lämnas ut? Se avsnitt 6.2.

Läs mer

En sekretessprövning görs oftast vid en begäran från en utomstående om att ta del av en allmän handling eller en uppgift. I riktlinjerna (2011:7) *Utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter* finns mer information om de övriga arbetsmomenten i ett utlämnandearbete, utöver sekretessprövningen.

6.1 Är uppgiften sekretessreglerad och sekretessbelagd?

Vi tar först ställning till om socialförsäkringssekretessen är tillämplig på den uppgift som vi ska sekretesspröva. Läs mer om vilka uppgifter som socialförsäkringssekretessen är tillämplig på i avsnitt 4.14.1.

Vi tar sedan ställning till om skaderekvisitet i sekretessbestämmelsen är uppfyllt. Socialförsäkringssekretessen har ett rakt skaderekvisit. Vi ska ta ställning till om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående till hen lider men om uppgiften röjs. Det kallas för att göra en menprövning.

Om den som uppgiften rör är avliden gäller en särskild slags menprövning. Läs mer om sekretess när den som uppgiften rör är avliden i avsnitt 3.9 och nedan i avsnitt 6.1.2.

6.1.1 Utgångspunkt för menprövningen är uppgiftens karaktär

Vid ett rakt skaderekvisit gör vi menprövningen med utgångspunkt i själva uppgiften, det vill säga vi tar ställning till om uppgiften är sådan att den i normalfallet omfattas av sekretess. En uppgift som i allmänhet kan betraktas som

- *harmlös* omfattas normalt sett inte av sekretess.
- *känslig* omfattas normalt sett av sekretess.

I många fall behöver vi därför inte knyta menprövningen till omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande är i stället om uppgiften är av sådant slag att ett utlämnande i normalfallet kan leda till men. Man kan tänka sig en känslighetsskala med normalt sett

harmlösa uppgifter på ena sidan och normalt sett känsliga uppgifter på den andra. Mellan dessa två ytterligheter ligger uppgifter av varierande känslighet.

Särskilt om olika kategorier av uppgifter

Här beskrivs vad som generellt sett gäller för olika kategorier av uppgifter – om de är harmlösa, känsliga eller av varierande känslighet. Av texten framgår också att omständigheter i det enskilda fallet kan påverka menprövningen. Läs mer om hur omständigheter i det enskilda fallet kan påverka menprövningen i avsnitt 6.1.2.

Aidentifierade uppgifter

Uppgifter som inte går att koppla till en viss individ kan inte anses leda till men för den enskilde (läs mer i avsnitt 3.7.5).

Identitetsuppgifter

Till identitetsuppgifter hör främst uppgifter i form av namn, personnummer, adress och andra kontaktuppgifter. Identitetsuppgifter är normalt sett harmlösa, men i vissa fall kan omständigheterna i ärendet medföra att det ändå kan bli fråga om men.

Det är till men för den enskilde att lämna ut en adressuppgift som röjer att hen är föremål för vård inom till exempel socialtjänsten eller kriminalvården. Att lämna ut en adressuppgift till ett inkassoföretag är i regel också till men för den enskilde (Norström 1999, s. 82).

Om det kan antas att sökanden vill använda en uppgift om den enskildes adress för att utsätta hen för trakasserier är det givet att uppgiften i just denna situation anses sekretessbelagd (Regner m.fl., s. III:12).

Om den enskilde har en sekretessmarkering görs en särskilt noggrann sekretessprövning. Läs mer om skyddade personuppgifter och sekretessmarkering i avsnitt 4.5.

Yrke och arbetsgivare

Uppgifter om yrke och arbetsgivare är normalt sett harmlösa. Trots det har denna typ av uppgifter i praxis bedömts omfattas av sekretess (till exempel RÅ 1981 2:34 I, RÅ 1986 not. 178, RÅ 1992 not. 346 och RÅ 1993 not. 607). Omständigheterna i det enskilda ärendet har då varit sådana att det funnits anledning att anta att den enskilde eller någon närstående skulle lida men.

Omständigheter som i praxis bedömts leda till men är exempelvis om sökanden är en journalist (KRNS 2808-18 – 2810-18), om syftet är ett undersökande reportage (RÅ 1986 not. 178), om syftet är att komma i kontakt med sökanden eller dennes arbetsgivare (RÅ 1992 not. 346) eller om uppgifterna ska användas i ett inkassoärende (RÅ 1981 2:34 I).

Ofta vill journalister ha ut uppgifter om arbetsgivare för att kartlägga en enskild och eventuellt skriva ett reportage om hen. Om en journalist begär ut uppgift om arbetsgivare utan att det framgår mer om syftet, kan det finnas anledning att beroende på omständigheterna fråga om syftet med artikeln, vad själva uppgiften ska användas till och i vilket sammanhang den enskilde förekommer i artikeln. Denna information kan behövas för att bedöma om det kan antas att berörda personer lider men om uppgifter om arbetsgivare lämnas ut till journalisten (jfr. KRNS 7121-19).

Om det är tveksamt om uppgiften om arbetsgivare kan lämnas ut, utifrån uppgiftens karaktär eller omständigheterna i övrigt, kan det alltså behövas mer information om vem som ska ha uppgifterna och vad de ska användas till för att vi ska kunna göra din

menprövning. Tänk på att en uppgift om arbetsgivare ofta inte är allmänt känd eller inte är allmänt tillgänglig på annat håll (Norström 1999, s. 84–89).

Om det på grund av omständigheterna är tveksamt om en uppgift om arbetsgivare kan lämnas ut och det saknas uppgift om syftet med begäran får det antas att de enskilda eller någon närstående lider men om uppgifterna röjs (se bl.a. RÅ 1992 not. 346, RÅ 1993 not. 607 och KRNS 2808-18 – 2810-18).

Om det inte finns några omständigheter i ärendet som kan innebära men omfattas uppgiften om arbetsgivare inte av sekretess (KRNS 2357-21).

Ekonomiska uppgifter

I gruppen ekonomiska uppgifter ingår bland annat uppgifter som rör den förmån, ersättning eller bidrag som den enskilde har. Det kan exempelvis handla om typ av förmån, nivå på den och utbetalda belopp.

Ekonomiska uppgifter ligger någonstans på skalan mellan uppgifter som normalt sett är harmlösa och uppgifter som normalt sett är känsliga. Om den ekonomiska uppgiften däremot gäller en förmån som är kopplad till hälsa, kan uppgiften vara känslig. Läs mer under rubriken *Hälsouppgifter*.

Att någon har barnbidrag är i normalfallet harmlöst. Uppgiften kan på begäran lämnas ut, om inte omständigheterna i ärendet gör att det blir fråga om men. Däremot är det inte givet att lämna ut uppgifter om i bostadsbidrag. En sådan uppgift anses i normalfallet inte vara harmlös. En uppgift om hur mycket som betalas ut i pension kan normalt sett inte antas vara till men för den enskilde.

Om det är tveksamt om en ekonomisk uppgift kan lämnas ut, utifrån uppgiftens karaktär eller omständigheterna i övrigt, kan information om vem som ska ha uppgiften och vad den ska användas till få betydelse. Vi kan då behöva kompletterande information för att bedöma om ett röjande kan antas leda till men. Exempelvis har uppgifter om den andra förälderns uttag av föräldrapenning bedömts omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL i en situation då sökanden uppgett att uppgifterna var viktiga för att fastställa bidragsbrott (KRNS 7488-17).

Sociala förhållanden

Till gruppen sociala förhållanden hör uppgifter som inte direkt faller in under ekonomi eller hälsotillstånd. Det kan handla om en rad olika slags uppgifter som rör personliga förhållanden, exempelvis hur många barn en person har eller uppgifter om relationer och boende.

Vissa uppgifter är sådana som kan betraktas som normalt sett harmlösa. Andra uppgifter, som normalt sett inte finns tillgängliga för allmänheten, kan vara mer känsliga. Ofta kan det antas att den enskilde lider men om sådana känsliga uppgifter lämnas ut.

Om det är tveksamt om en uppgift om sociala förhållanden kan lämnas ut, utifrån uppgiftens karaktär eller omständigheterna i övrigt, kan information om vem som ska ha uppgifterna och vad de ska användas till få betydelse. Vi kan då behöva kompletterande information för att bedöma om ett röjande kan antas leda till men. Det är inte ovanligt att det blir fråga om men i det enskilda fallet, exempelvis på grund av sökandens syfte.

Hälsouppgifter

Uppgifter om hälsa är normalt sett känsliga. Utgångspunkten är därför att sådana uppgifter inte lämnas ut.

En uppgift om hälsa kan vara en uppgift om den enskildes hälsotillstånd enligt läkarintyg eller medicinska journaler. Även uppgifter om sjukskrivningsperioder och

sjukskrivningsfrekvens är exempel på uppgifter som normalt är sekretessbelagda (Norström 1999, s. 96). En uppgift om att en person har en viss förmån som är kopplad till hälsa kan vara en uppgift om hälsa, eller i vart fall röja ett sådant känsligt förhållande.

Detta innebär att en uppgift om att någon har en viss förmån, och andra uppgifter som röjer att hen har en sådan förmån (exempelvis uppgifter om utbetalningar och belopp), kan omfattas av socialförsäkringssekretess (jfr KRNS 549-20).

6.1.2 Omständigheter i det enskilda fallet kan påverka menprövningen

Menprövningen görs alltså med utgångspunkt i uppgiftens karaktär, men även omständigheter i det enskilda fallet kan påverka den. Det kan till exempel vara sökandens identitet, hens syfte med begäran eller i vilket sammanhang uppgiften förekommer, såsom i vilken typ av handling eller ärende den finns och vem som lämnat uppgiften. Om det exempelvis framkommer att sökanden ska använda en harmlös uppgift för att utsätta den enskilde för trakasserier eller använda den på något annat som kan vara till men för hen, så omfattas uppgiften i just den situationen av sekretess. Å andra sidan kan sökandens identitet och information om hens avsikt med uppgifterna leda till att en uppgift som normalt sett är känslig inte anses omfattas av sekretess.

Tanken är inte att den som gör en sekretessprövning i alla situationer ska försöka utreda om det finns omständigheter i det enskilda fallet som gör att uppgiften inte kan lämnas ut. Vi utreder bara om det finns särskild anledning till det, det vill säga om det finns indikationer i det enskilda ärendet som är av betydelse för sekretessprövningen. Vi kan till exempel ha fått veta att sökanden samlar in uppgifter av det aktuella slaget i ett visst syfte som kan vara till men. Uppgifter som kan påverka menprövningen i det enskilda fallet kan även framgå av begäran om allmän handling, framkomma i kontakten med den som begär ut en allmän handling eller av sammanhanget som uppgiften förekommer i på Försäkringskassan, exempelvis av journalen i ärendet. I sådant fall ska vi beakta dessa omständigheter i din bedömning.

Särskilt om sökandens identitet och syfte med begäran

I många situationer kan sökandens identitet eller syftet med begäran påverka, eller till och med vara helt avgörande för menprövningen. En och samma uppgift kan nämligen vara offentlig eller sekretessbelagd, beroende på vem som begär att ta del av den eller vad den ska användas till.

Vi får bara efterforska sökandens identitet och syftet med begäran om informationen är av betydelse för sekretessprövningen. Detta framgår av *efterfrågeförbudet* (läs mer i avsnitt 7.3). Om det inte har betydelse får vi alltså inte fråga om sökandens identitet eller syfte. Den information som sökanden självmant lämnat får vi dock alltid använda.

Läs mer

Om sökanden uppger sig vara en viss person och sökandens identitet har betydelse för sekretessbedömningen är det viktigt att vi har kontakt med rätt person. Läs mer i riktlinjerna (2011:7) *för utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter* om att inhämta kompletterande uppgifter från sökanden och hur vi kan gå till väga för att kontrollera sökandens identitet.

Den enskilde, hens ombud eller ställföreträdare

Uppgifter om en enskild kan ofta lämnas ut till den enskilde själv, till hens ombud och till hens ställföreträdare (god man och förvaltare). Läs mer i avsnitt 3.8.

Socialförsäkringssekretessen har ett särskilt undantag som innebär att uppgifter som rör den enskilde i vissa fall kan omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde själv (läs mer i avsnitt 4.1.2). Det finns också ett särskilt undantag till skydd för den som gjort en anmälan eller lämnat uppgifter vid risk för våld eller trakasserier, som gäller i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser (läs mer i avsnitt 4.1.3).

Vårdnadshavare och föräldrar

Vårdnadshavare har ofta rätt att ta del av uppgifter om sina barn. En förälder som inte är vårdnadshavare för sitt barn har i sekretesshänseende samma ställning som vilken utomstående som helst. Läs mer i avsnitt 3.8.2.

Det förekommer att vårdnadshavare och föräldrar begär uppgifter om den andra vårdnadshavaren eller föräldern. Exempelvis uppgifter om utbetalt vårdbidrag (jfr KRNS 7453-19, redovisat i avsnitt 3.8.2) eller föräldrapenning (jfr KRNS 7488-17, redovisat i avsnitt 6.1.1). Då måste vi ta ställning till vem som är part i ärendet där uppgifterna förekommer, för att kunna avgöra hur begäran om att ta del av dem ska hanteras. Om den som begär ut uppgifterna inte är part i ärendet ska en vanlig sekretessprövning göras enligt 28 kap. 1 § OSL. Eftersom vårdnadshavaren som begär uppgifterna inte är part har hen inte rätt till partsinsyn i ärendet. Observera att en vårdnadshavare inte har rätt att ta del av uppgifter om den andra vårdnadshavaren eller föräldern i egenskap av vårdnadshavare för ett gemensamt barn. Däremot kan vårdnadshavaren ha rätt att ta del av uppgifter om det barn hen är vårdnadshavare för, läs mer i avsnitt 3.8.2. Läs mer om partsinsyn i avsnitt 5.3.

En vårdnadshavare kan i egenskap av legal ställföreträdare för ett barn inta en partsställning i ett ärende där barnet är part (RÅ 1997 ref 26 och KRSU 2768-20). I en sådan situation måste man dock alltid beakta 12 kap. 3 § OSL och att sekretess kan gälla mot en vårdnadshavare på det sätt som beskrivs där (läs mer i avsnitt 3.8.2). Hos Försäkringskassan förekommer uppgifter om barn oftast i ärenden där en förälder eller vårdnadshavare är part i egen rätt, det vill säga det är föräldrarnas eller vårdnadshavarens förmån.

Efterlevande och dödsbo

Det förekommer att någon i den närmaste kretsen kring en avlidne person begär ut uppgifter om hen. Det kan handla om att en efterlevande vill veta mer om hanteringen av ett ärende, vissa medicinska uppgifter eller att delägare i dödsboet efter den avlidne behöver uppgifter av ekonomisk natur.

Om någon begär ut uppgifter om en avlidne person ska vi göra en menprövning. Det gäller oavsett vem som begär ut uppgifterna och alltså även när sökanden är den avlidnes efterlevande. Den särskilda menprövningen beskrivs i avsnitt 3.9.

Det kan finnas flera efterlevande närstående, som kan ha motstående intressen. Om uppgifterna som begärs ut ska användas på ett sätt som kan vara till men för en annan närstående, så omfattas uppgifterna av sekretess. Så kan det exempelvis vara om någon av de efterlevande vill offentliggöra känsliga uppgifter om den avlidne, eller om uppgifterna ska användas i en rättstvist mot en annan närstående.

Vi ska också beakta den avlidnes intresse. Om uppgifterna som begärs ut är särskilt känsliga kan de omfattas av sekretess även i förhållande till en efterlevande. Det kan till exempel vara integritetskänsliga uppgifter som det med fog kan antas att den avlidne inte velat skulle komma till någons kännedom efter hens bortgång.

Ekonomiska uppgifter som begärs ut för att klarlägga vad den avlidne fått i ersättning från Försäkringskassan kan normalt sett lämnas ut, om de inte ska användas på ett sätt som kan vara till men för den avlidnes närstående. Om ett dödsbo begär ut ekonomiska

uppgifter som behövs för förvaltningen av dödsboet bör de alltså kunna lämnas ut. I andra fall kan uppgifter omfattas av sekretess även i förhållande till ett dödsbo, se avsnitt 3.9.

Dödsbodelägare är en snävare krets än de som kan anses vara närstående (läs mer om närståendebegreppet i avsnitt 3.7.4). Dödsbodelägare är den eller de som har rätt till andel i dödsboet. Ett dödsbo företräds som huvudregel av samtliga dödsbodelägare (18 kap. 1 § ÄB). Det betyder att en enskild dödsbodelägare kan föra talan i eget namn men inte i dödsboets, utan att ha en fullmakt från övriga dödsbodelägare. En bouppteckning visar vilka som är dödsbodelägare. Den som tar kontakt med Försäkringskassan kan visa en kopia av bouppteckningen.

Uppgifter som sökanden känner till eller redan fått ta del av

Ibland uppger sökanden att hen redan känner till de uppgifter som hen vill ta del av, eller att hen fått del av samma uppgifter av Försäkringskassan vid ett tidigare tillfälle, eller av en annan myndighet. Det betyder inte att Försäkringskassan kan lämna ut uppgifterna till sökanden utan en menprövning. Vi måste alltid göra en menprövning i det enskilda fallet, utifrån förhållandena vid utlämnandetillfället (jfr JO:s dnr 3779-2009). Kom ihåg att det kan vara till men för den enskilde om Försäkringskassan bekräftar rykten eller uppgifter som sökanden påstår att hen känner till. Om det däremot står klart att sökanden exempelvis har tillgång till uppgifterna kan en menprövning landa i att uppgifterna inte omfattas av sekretess mot sökanden (RÅ 1994 not 335 och RÅ 1992 not 650). Även om sökanden tagit del av samma handlingar vid ett tidigare tillfälle kan ett nytt röjande i vissa fall leda till men, exempelvis om det gått lång tid eller om omständigheterna i övrigt ändrats (jfr HFD 2014 not. 44).

Att en uppgift är offentlig i ett sammanhang innebär inte att den är offentlig när den förekommer i ett annat sammanhang (NJA 2003 s. 447). Uppgifter som är offentliga hos exempelvis en domstol (som ingår i en dom) kan omfattas av sekretess i handlingar hos Försäkringskassan. Att uppgiften är offentlig är alltså en omständighet som vi ska beakta vid menprövningen i det enskilda fallet, men som inte ensamt avgör om ett utlämnande kan leda till men eller inte.

Försäkringskassans egna medarbetares begäran

Det händer att anställda inom Försäkringskassan vill ta del av olika interna uppgifter, till exempel löneuppgifter för andra anställda eller ansökningar till olika utannonserade tjänster. När en medarbetare vill ha en sådan uppgift för egen räkning agerar hen (förutsatt att det inte gäller hens egna uppgifter) som var och en som vill ta del av en allmän handling och ska bemötas på samma sätt (JO:s dnr 549-2007).

6.2 Finns det någon skyldighet eller möjlighet att lämna ut uppgiften?

Om vi vid en sekretessprövning kommit fram till att en uppgift är sekretessbelagd ska vi ta ställning till om det finns någon bestämmelse eller omständighet som gör att vi ändå ska eller kan lämna ut uppgiften.

6.2.1 Finns det någon sekretessbrytande bestämmelse?

Trots att en uppgift är sekretessbelagd, kan den i vissa situationer lämnas ut. Det finns flera bestämmelser som bryter sekretessen mot såväl enskilda som myndigheter och i vissa fall kan det vara möjligt att lämna ut uppgifter med ett sekretessförbehåll.

Läs mer om sekretessbrytande bestämmelser i avsnitt 5.

6.2.2 Kan sökanden lämna ytterligare upplysningar?

Om det visar sig att det inte finns någon sekretessbrytande bestämmelse, kan vi i vissa fall behöva ytterligare upplysningar från den sökande för att kunna ta ställning till om den begärda informationen kan lämnas ut. Ett exempel på detta är att den sökande ges möjlighet att ta ställning till om hen vill röja sin identitet och eventuellt lämna andra upplysningar av betydelse för prövningen (RÅ 1993 not. 607 och JO:s dnr 4106-2003).

Läs mer

I riktlinjerna (2011:7) *för utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter* står det om att inhämta kompletterande uppgifter från sökanden och hur vi i övrigt hanterar en begäran om utlämnande.

7 Rätten att ta del av allmän handling

7.1 Begäran om allmän handling enligt 2 kap. TF

En begäran om att ta del av en handling kan se olika ut och benämnas på olika sätt, till exempel beställning, förfrågan eller liknande. Den kan framställas både muntligen och skriftligen, samt avse olika slags handlingar eller uppgifter på myndigheten. En myndighet är skyldig att hantera en begäran om att ta del av en allmän handling enligt bestämmelserna i 2 kap. TF.

Alla slags förfrågningar från utomstående är inte en begäran om allmän handling enligt 2 kap. TF. En begäran om registerutdrag eller om att återfå en originalhandling är till exempel inte det.

Läs mer

I Försäkringskassans riktlinjer (2011:7) *för utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter* beskrivs vilka typer av förfrågningar om handlingar och uppgifter som ska hanteras som en begäran om allmän handling enligt 2 kap. TF.

7.2 Skyndsamhetskrav

För begäran om att ta del av en allmän handling gäller ett skyndsamhetskrav. Detsamma gäller när den försäkrade vill ta del av information i sitt eget ärende. Skyndsamhetskravet gäller naturligtvis före andra interna krav och mål på återkoppling till utomstående. (Se t.ex. JO:s dnr 2430-2009)

Detta innebär att en medarbetare som får en begäran om att ta del av en handling eller uppgift snabbt måste ta hand om den. Om hen själv inte ska hantera begäran måste den lämnas vidare till rätt person eller funktion.

Det kan hända att en begärd handling inte finns hos Försäkringskassan. Vi är då skyldiga att skyndsamt underrätta den sökande om detta (JO:s dnr 1939-1997). Om en enskild av misstag vänt sig till fel myndighet bör vi hjälpa hen till rätta. Detta följer av serviceskyldigheten i 6 § FL.

Att ta ställning till ett utlämnande av information ska ske med förtur och ges företräde framför annan verksamhet och andra arbetsuppgifter. Det framgår klart av praxis (se bland annat JO:s dnr 4586-2005). Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna pröva om handlingen är allmän och offentlig. Ett visst dröjsmål kan vidare vara ofrånkomligt om begäran avser eller kräver en genomgång av ett omfattande material. (Se bland annat JO:s dnr 1583-1989, JO:s dnr 5197-2004, JO:s dnr 2070-2007 och JK:s beslut dnr 5036-18-2.1).

I avsnitt 7.4 kan du läsa mer om hanteringen av omfattande och frekventa ärenden.

7.3 Anonymitet och efterfrågeförbud

2 kap. 18 § TF

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut.

En myndighet får i normalfallet inte efterforska den sökandes identitet eller syftet med begäran. Detta kallas för efterfrågeförbudet (eller efterforskningsförbudet) och innebär att den sökande har rätt att vara anonym. Försäkringskassan kan inte kräva att sökanden talar om vem hen är eller vad handlingen ska användas till.

Undantag från denna huvudregel får bara göras om efterforskning av sökandens identitet och syftet med begäran behövs för att Försäkringskassan ska kunna avgöra om handlingen kan lämnas ut. Det kan alltså bli aktuellt att efterforska dessa uppgifter när en sekretessbestämmelse med ett skaderekvisit ska tillämpas i ett enskilt fall, exempelvis vid menprövning enligt socialförsäkringssekretessen (JO:s dnr 5734-2012).

Om vi inte behöver ställa frågor om sökandens identitet eller syftet med begäran för att ta ställning till utlämnandet, ska inga frågor ställas. Om det inte finns någon sekretessbestämmelse alls för de efterfrågade uppgifterna, finns inte heller någon laglig grund för att utreda syftet med begäran. (JO:s dnr 549-2007) Det är heller aldrig relevant att efterfråga en persons identitet eller syfte innan det framkommit vilka uppgifter som begärs ut (JO:s dnr 5734-2012).

Efterfrågeförbudet utgår från att det är sökanden själv som avgör hur mycket hen vill berätta om varför handlingarna eller uppgifterna begärs ut och om hen vill ge sig tillkänna. Vill sökanden inte berätta detta kan det inte uteslutas att Försäkringskassan bedömer att uppgiften omfattas av sekretess. Med hänsyn till efterfrågeförbudet är det alltså en fördel om sökanden på eget initiativ ger så mycket information som möjligt. Det underlättar i många fall sekretessprövningen. I allmänhet måste den som ska göra prövningen kunna lita på de uppgifter som lämnas.

Även om sökanden avstår från sin rätt att vara anonym och alltså uppger sitt namn för Försäkringskassan, är det viktigt att tänka på att vi inte utan vidare får föra uppgifterna vidare. Detta mot bakgrund av grundtanken bakom anonymitetsskyddet som finns i 2 kap. 18 § TF (jfr JO:s dnr 2932-2010 och dnr 440-2012).

Efterfrågeförbudet gäller som utgångspunkt även när någon frågar efter uppgifter ur en allmän handling med stöd av 6 kap. 4 § OSL (JO:s dnr 1915-2006).

Rättsfall

En journalist hade vänt sig till Försäkringskassan för att få ut uppgift om en namngiven persons SGI och arbetsgivare men hann inte göra sin framställan innan hen blev tillfrågad om sitt syfte. JO delade Försäkringskassans uppfattning att uppgifter om t.ex. SGI och arbetsgivare är sådana att det kan finnas skäl att efterforska den sökandes identitet och syfte, vid en menprövning enligt 28 kap. 1 § OSL. JO uttalade att det självfallet kan ha betydelse vem som begär uppgiften, men att det är den efterfrågade uppgiftens art som är utgångspunkten och att det därför aldrig är relevant att efterfråga en sökandes identitet eller syfte innan det står klart vilka uppgifter som begärs. (JO:s dnr 5734-2012)

7.4 Omfattande och frekventa ärenden

Det finns ingen begränsning för hur ofta en sökande får begära att få ta del av allmänna handlingar hos en myndighet. En sökande kan i princip begära ut hur många allmänna handlingar hen vill, hur ofta hen vill. Det saknar betydelse om handlingen redan har lämnats ut till sökanden, om handlingen finns tillgängligt på myndighetens hemsida och om sökandens begäran kan uppfattas som ett missbruk av rätten att ta del av allmänna handlingar. (Ds 2017:37 s. 33f. och JO:s dnr 180-2014)

En sökande som redan har begärt ut allmänna handlingar kan alltså återkomma med en ny begäran av samma slag. Den myndighet hos vilken begäran görs är då skyldig att på nytt ta ställning till begäran och, om handlingarna inte lämnas ut, meddela ett överklagbart beslut om den sökande begär ett sådant. Detta gäller även om det fattats ett avslagsbeslut som gäller samma handling och om kammarrätten har överprövat den tidigare begäran (JO:s dnr 4773-2003 och JO:s dnr 5236-2004). Det gäller även om sökanden vid upprepade tillfällen begärt att ta del av handlingar men sedan inte hämtat ut kopiorna av handlingarna (JO:s dnr 180-2014).

Det finns inte några begränsningar vad gäller antalet handlingar som en och samma person kan begära att få ta del av med stöd av tryckfrihetsförordningen. Att en begäran avser ett omfattande material påverkar alltså inte myndighetens skyldighet att lämna ut handlingarna. En myndighet kan med andra ord inte vägra att lämna ut handlingar med hänvisning till att det tar mycket tid eller är svårt att ta ställning till om handlingarna kan lämnas ut (se till exempel RÅ 1976 ref. 122 och Ds 2017:37 s. 34).

Det är inte tillåtet att fatta ett principbeslut om att kommande begäran om att ta del av allmän handling från en person inte ska tillmötesgå eller prövas (JO:s dnr 180-2014).

Det finns alltså ingen möjlighet för en myndighet att neka ett utlämnande av offentliga allmänna handlingar med hänvisning till att begäran är omfattande (avser ett mycket stort antal handlingar) eller frekvent (återkommande). Omfattande och frekventa ärenden omfattas alltså av myndighetens skyldigheter enligt TF. Myndigheten är skyldig att hantera även sådana ärenden i enlighet med 2 kap. TF.

Omfattande och frekventa ärenden kan däremot vara tidskrävande och kan vara särskilt svåra att hantera på ett korrekt och skyndsamt sätt, i enlighet med TF:s krav. JO har gjort vissa generella uttalanden om myndigheters handläggning av mycket omfattande eller frekventa ärenden som handlar om att en myndighet måste kunna hantera dem på ett sätt som är rimligt med hänsyn till myndighetens verksamhet, utan att det ska anses inskränka offentlighetsprincipen. (Ds 2017:37 s. 35ff. och Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 2 kap. 15 § TF)

Det är viktigt att en myndighet omgående tar ställning till vad en begäran avser och har en fungerande kommunikation med den som begärt att få ta del av handlingar. Genom att informera sökanden om eventuella svårigheter med att ta fram materialet, upplysa om den beräknade handläggningstiden och ge hen tillfälle att utifrån informationen avgränsa eller precisera sin begäran, kan man undvika att ett utlämnande dröjer längre än nödvändigt, och det gör det också möjligt att göra successiva leveranser. (JO:s dnr 6276-2012 m.fl, JO:s dnr 6579-2016 och JO:s dnr 3996-2018)

När en begäran rör ett stort antal handlingar av skilda slag kan myndigheten be sökanden att ange vilka handlingar hen vill ta del av i första hand eller i vilken ordning handlingar begärs utlämnade. Myndigheten kan sedan hantera ärendet utifrån dessa prioriteringar. I de fall sökanden inte gör några preciseringar får myndigheten själv avgöra hur begäran ska delas upp, självklart med utgångspunkt i skyndsamhetskravet och offentlighetsprincipens vikt. (JO:s dnr 180-2014)

Om sökanden inte själv avgränsar sin begäran måste myndigheten pröva om samtliga begärda handlingar kan lämnas ut (JO:s dnr 5665-2021).

Sökanden måste räkna med att hens begäran handläggs i turordning och att det tar viss tid innan handlingarna lämnas ut. Om sökanden ständigt återkommer med en ny begäran kan myndigheten i stor utsträckning hantera en begäran i taget. Om en begäran avser ett stort antal handlingar eller om sekretessprövningen är tidskrävande, kan sökanden alltså få finna sig i att en senare framställd begäran behandlas först när handläggningen av den förra är avslutad. (JO:s dnr 180-2014)

En myndighet kan inte som rutin låta begäran om allmän handling vänta enbart på den grunden att myndigheten redan handlägger en annan begäran från samma sökande. Myndigheten ska omgående ta ställning till vad varje individuell begäran avser och bedöma dess omfattning och karaktär för att kunna avgöra vilka krav som TF ställer för handläggningen. Det gäller även om myndigheten redan behandlar en begäran från samma person och oavsett omfattningen av respektive begäran. (JO:s dnr 5301-2019)

Den som begär att få ta del av ett mycket omfattande material måste tåla att sekretessprövningen tar viss tid och att avbrott i handläggningen kan behöva ske. Det kan till exempel finnas situationer där den handläggande personalen måste utföra en arbetsuppgift som inte tål uppskov. (JO:s dnr 6276-2012 m.fl.)

En hög servicenivå är i grunden positivt. Serviceåtgärder (exempelvis i form av efterforskningar för att hitta svåridentifierade handlingar, som går utöver TF:s krav) får dock inte fördröja utlämnandet av allmänna handlingar enligt TF. (JO:s dnr 6276-2012 m.fl.)

Handläggningen av en begäran som avser ett omfattande material får inte medföra att andra betydligt mindre och enklare ärenden får ligga i balans i avvaktan på att det omfattande materialet först ska behandlas. (JO:s dnr 6276-2012 m.fl.)

Vanligen är det lämpligast, för att uppfylla skyndsamhetskravet, att handlingar i ett omfattande material lämnas ut successivt. Detta är dock olämpligt om materialet innehåller uppgifter som var för sig inte är sekretessbelagda, men som tillsammans kan ge information som är sekretessbelagd. I sådana fall kan det krävas en samlad sekretessprövning. (Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 2 kap. 15 § TF)

Det finns gränser för hur mycket tid en myndighet behöver lägga på att leta efter begärda handlingar (läs mer om omfattande efterforskningar i avsnitt 7.5.4). Det är därför viktigt att skilja på den tid som läggs på att hitta begärda handlingar och den tid det tar att ta ställning till om handlingarna kan lämnas ut.

7.5 Begränsningar i myndighetens skyldighet att lämna ut allmän handling i 2 kap. TF

7.5.1 Begränsad rätt att få en handling framställd

Bestämmelserna i 2 kap. TF innebär inte någon skyldighet för myndigheter att på begäran skapa en "ny" pappershandling (prop. 2001/02:70 s. 16 och RÅ 1978 2:19). Myndigheten är alltså inte skyldig att framställa en ny pappershandling utifrån exempelvis uppgifter i andra pappershandlingar eller med det innehåll som sökanden vill ha. Detta följer redan av att den handling som efterfrågas måste finnas förvarad hos myndigheten vid tidpunkten för begäran. Vid den här typen av förfrågningar är det i stället myndighetens skyldighet att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar (avsnitt 1.6) och serviceskyldighet som blir aktuell.

Som framgår i avsnitt 2.2.3 (om potentiella handlingar) är myndigheten däremot skyldig att ta fram en ny handling när det rör sig om sammanställningar av datorlagrade uppgifter som kan göras med rutinbetonade åtgärder, och utan förbjudna sökningar. En sådan potentiell handling är en allmän handling även om den inte existerar ännu när begäran om den görs.

Rättsfall

Sökanden hade begärt att få ta del av en av lista över alla handlingar som hen och hens ombud tillfört sina ärenden hos Försäkringskassan under åren 1994 fram till juli 2021. Av Försäkringskassans beslut framgick att det inte fanns någon befintlig handling hos Försäkringskassan som motsvarade begäran. För att efterkomma begäran skulle krävas att myndigheten sammanställde uppgifter som fanns dels i elektroniska handlingar, dels i handlingar i pappersakter. Frågan i målet hos kammarrätten var om en sådan sammanställning var att betrakta som en handling som förvarades hos Försäkringskassan och som därmed var att anse som en allmän handling. Kammarrätten konstaterade att det inte finns någon rätt enligt tryckfrihetsförordningen att få uppgifter som finns i handlingar i pappersakter sammanställda. Vad gäller uppgifterna som fanns i elektroniska handlingar har bedömde kammarrätten att arbetet med att sammanställa de uppgifter som efterfrågats inte skulle kunna göras med rutinbetonade åtgärder. Den efterfrågade sammanställningen var inte att betrakta som förvarad hos Försäkringskassan och därför inte heller en allmän handling där. (KRNS 5609-21)

7.5.2 Ingen rätt att få en handling som inte förvaras på myndigheten

Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF omfattar endast handlingar som förvaras hos myndigheten. En handling som inte förvaras på myndigheten är inte allmän handling hos myndigheten (jfr 2 kap. 4 § TF). Det är inte heller praktiskt möjligt att hantera en begäran som avser en handling som myndigheten inte förvarar eller inte kan hitta utifrån sökandens beskrivning av handlingen. En närmare beskrivning av vad som gäller i fråga om

- *identifiering* av handlingar finns i avsnitt 7.5.3.
- *efterforskning* av handlingar finns i avsnitt 7.5.4.

Rättsfall

Sökanden hade begärt att få ta del av intern mejlväxling om sig själv. Försäkringskassan uppgav i det överklagade beslutet att de begärda handlingarna inte kunnat återfinnas. Kammarrätten fann inget skäl att ifrågasätta den uppgiften. De begärda handlingarna kunde därför inte lämnas ut till sökanden och överklagandet avslogs. (KRNS 5280-20)

Sökanden hade begärt att få ta del av de orosanmälningar som Försäkringskassan lämnat till landets kommuner under perioden 2015 – maj 2020. Försäkringskassan hade efter efterforskningar hittat vissa handlingar som motsvarade sökandens begäran. Vissa handlingar kunde inte hittas och ansågs därför inte förvarade hos Försäkringskassan. Kammarrätten ansåg, även med beaktande av den långtgående skyldighet en myndighet har att identifiera begärda handlingar, att det saknades skäl att göra en annan bedömning än den Försäkringskassan hade gjort. Överklagandet avslogs. (KRNS 869-21)

7.5.3 Ingen rätt att få en handling som inte kan identifieras

Bestämmelserna i 2 kap. TF anses innefatta ett krav på att den som vill få del av en handling ska kunna precisera vilken handling som avses eller lämna så pass detaljerade upplysningar om handlingen att myndigheten utan större svårigheter kan identifiera den. Myndigheten måste med andra ord veta vilken handling som efterfrågas för att kunna lämna ut den. (Bohlin 2015, s. 123)

En handling måste alltså kunna identifieras för att kunna lämnas ut. Det handlar först och främst om att den handling som efterfrågas måste vara tillräckligt tydligt beskriven (*preciserad*) för att myndigheten ska kunna avgöra vilken handling det rör sig om. Om det går att avgöra vilken handling som sökanden vill ta del av följer frågan vad som ankommer på myndigheten för att söka fram (*efterforska*) handlingen. Dessa två moment går delvis in i varandra. (se bl.a. Bohlin 2015, s. 123 och HFD 2018 ref. 8 med hänvisningar)

Skyldigheten att lämna ut en handling förutsätter inte att sökanden kan ange ett visst ärende som den begärda handlingen hör till. En begäran får anses vara tillräckligt preciserad om den avser en begränsad grupp av handlingar, exempelvis samtliga beslut som under en bestämd tidsperiod meddelats i en viss typ av mål eller ärenden (Bohlin 2015, s. 123).

Att en begäran är omfattande innebär inte i sig att den är opreciserad.

Myndigheten är skyldig att hjälpa den sökande att precisera sin begäran. Den som ska pröva frågan om utlämnande måste alltså vid eventuella otydligheter försöka reda ut vad sökanden vill ha. Om begäran inte är preciserad är det viktigt att sökanden får hjälp med att närmare förklara vilken information det är fråga om. Myndigheten ska inte bara upplysa sökanden om att hen behöver lämna ytterligare uppgifter för att handlingen ska kunna identifieras, utan också aktivt hjälpa sökanden genom att med hjälp av sina diariéer och andra register försöka klargöra om handlingarna finns hos myndigheten. Att ta reda på exakt vad en begäran om en handling eller uppgift gäller står inte i konflikt med det så kallade efterfrågeförbudet.

Om den sökande inte kan precisera sin begäran trots att hen har fått hjälp med det, kan det leda till att begäran avslås. Så är fallet om myndigheten inte vet vilken handling det handlar om eller inte kan identifiera handlingen utifrån sökandens beskrivning.

Rättsfall

I HFD 2018 ref. 8 rörde det sig om en begäran om att få ta del av handlingar som var tydligt beskrivna. Det handlade om anmälningsblanketter ingivna av vissa kontrollanter under bestämda tidsperioder. Handlingarna kunde alltså identifieras. Frågan i målet var vad som ankom på bolaget (jämställd med en myndighet) för att söka fram handlingarna. Bolaget hade ordnat sitt register på ett sådant sätt att de begärda handlingarna rent tekniskt inte kunde sökas fram genom registret. Det hade varit möjligt få fram handlingarna genom en manuell genomgång av samtliga ärenden under relevanta tidsperioder. Men detta ansågs vara för omfattande efterforskningar och därför inte något som bolaget var skyldigt att göra. Genom andra typer av sökningar (i annat material än de aktuella registren) gick det däremot att söka fram det efterfrågade materialet. Det ankom på bolaget att använda den sökvägen och ärendet återförvisades dit för fortsatt handläggning.

Om sökanden inte preciserat sin framställning till att avse en viss handling utan endast angivit en handlingstyp, och det finns flera handlingar av samma typ, är myndigheten hänvisad till att välja ut en av de handlingar som motsvarar beskrivningen. Vilken handling som väljs är upp till myndigheten. (RÅ 1984 2:54)

7.5.4 Omfattande efterforskningar

En myndighet har ett långtgående ansvar för att hjälpa sökanden att precisera sin begäran, vilket inkluderar att aktivt hjälpa sökanden genom att med hjälp av sina diarium och andra register försöka klarlägga om handlingarna finns hos myndigheten. Myndigheten är däremot inte skyldig att bedriva arkivforskning eller vidta mer omfattande utredningsåtgärder för att identifiera handlingar.

Det finns alltså begränsningar i myndighetens skyldigheter att leta efter den handling som sökanden vill ta del av. Om det krävs för omfattande efterforskningar kan det leda till att begäran avslås. Detta gäller även när en handling i och för sig är tydligt beskriven, men utifrån den beskrivningen och sökmöjligheterna i myndighetens diarium m.m. är svårt att hitta (jfr HFD 2018 ref. 8).

Det finns inte någon skyldighet att utnyttja varje tänkbar uppgiftssamling eller varje tänkbart hjälpmedel för att eftersöka allmänna handlingar. En myndighets skyldighet att se till att enskilda får tillgång till allmänna handlingar sträcker sig dock längre än vad som kan krävas av myndigheter i andra sammanhang. Det innebär att myndigheten inte alltid kan inskränka sin sökning till de register och uppgiftssamlingar som direkt avser den verksamhet eller de ärendeslag från vilka allmänna handlingar begärs ut. Har myndigheten exempelvis sammanställningar som primärt är avsedda att användas i en annan del av verksamheten, men som myndigheten känner till kan användas för att utan större arbetsinsats eftersöka begärda handlingar, bör det ankomma på myndigheten att använda dessa. (HFD 2018 ref 8 – se föregående rubrik)

Detta får anses innebära att myndigheten vid sina efterforskningar ska använda sina befintliga system såsom diarium, ärendehanteringssystem eller annat it-stöd. I första hand används det system som är avsett för den efterfrågade handlingen. I andra hand används andra system som myndigheten vet kan användas för att efterforska den typ av handling som efterfrågas. Myndigheten ska använda sig av de sökmöjligheter som finns i systemen för att efterforska handlingarna.

Praxis talar för att myndigheten inte är skyldig att vidta systemutvecklings- eller programmeringsåtgärder för att söka efter handlingar eller för att skapa nya

sökmöjligheter i befintliga it-system. (Se exempelvis HFD 2018 ref. 8, NJA 1998 s. 559, KRNS 3907-20, KRNS 4065-20, KRNJ 263-20, KRNJ 3345-18, KRNS 2675-20, KRNS 8022-20 och KRNS 5326-18.)

Ibland är det svårt att avgöra vad som är efterforskningar och vad som inte är det. Om det går att söka fram de handlingar som efterfrågas i myndighetens system så återstår det oftast bara arbete med att plocka fram, skriva ut eller kopiera handlingar. Detta är inte efterforskningar. Det är däremot inte alltid som Försäkringskassan har specifika sökmöjligheter eller anpassade register för att söka fram de handlingar som sökanden vill ha. Om det krävs ett manuellt arbete för att hitta handlingarna, exempelvis i form av manuell genomgång av ärenden i ärendehanteringssystem eller pappersakt för att hitta de som uppfyller vissa kriterier, så rör det sig om *efterforskningar*.

Det går inte med säkerhet att säga vad som är *för omfattande efterforskningar*, det vill säga var gränsen går för hur långt myndighetens skyldighet sträcker sig. Det varierar beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Praxis från senare år talar för att Försäkringskassan

- är skyldig att manuellt gå igenom cirka 1 000 ärenden.
- troligtvis inte är skyldig att manuellt gå igenom cirka 3 000–5 000 ärenden.
- inte är skyldig att manuellt gå igenom cirka 10 000 ärenden.

Rättsfall

Sökanden hade begärt att få ta del av fyra beslutsbrev om beviljande av halv sjukersättning, vissa angivna tidsperioder, ett av besluten skulle avse en viss specifik situation. Försäkringskassan framförde att man inte hade några specifika sök- och sammanställningsmöjligheter eller för ändamålet anpassade register för att ta fram de efterfrågade uppgifterna. Det krävdes i stället manuella genomgångar av ärenden för efterfrågade tidsperioder. Kammarrätten bedömde att Försäkringskassan var skyldig att manuellt gå igenom ärenden från en av tidsperioderna (959 ärenden). När det gällde övriga tidsperioder (5 478, 13 144 respektive 11 697 ärenden) ansåg kammarrätten att det rörde sig om efterforskning som Försäkringskassan inte var skyldig att göra. (KRNS 2960-20)

Sökanden hade begärt att få ta del av samtliga domar som avgjorts i domstol i ärenden som rörde nekad ersättning för aktivitetsstöd för åren 2017, 2018 och 2019. Försäkringskassan framförde att man inte hade någon samlad förteckning över det som efterfrågades, några specifika sökmöjligheter eller för ändamålet anpassade register för att ta fram de efterfrågade handlingarna. Delar av det efterfrågade materialet behövde efterforskas i pappersakter i diariesystemet, övriga delar i digitala ärendehanteringssystem. Vad gäller handlingarna i diariesystemet krävdes bland annat manuella genomgångar av akter (uppskattningsvis 300 stycken) för att identifiera de domar som rörde aktivitetsstöd. Vad gäller det digitala ärendehanteringssystemet krävdes bland annat programmeringsåtgärder för att ta fram av ett "script" (vilket beräknades ta 1–3 timmar) för att få fram listor med relevanta ärenden och sedan manuella genomgångar av uppskattningsvis åtminstone 1 000 ärenden. Även om dessa efterforskningar vidtogs skulle de domar som skulle kunna identifieras inte motsvara begäran om att ta del av samtliga domar. Det rörde sig alltså om omfattande efterforskningsåtgärder i form av programmeringsåtgärder och manuella efterforskningar. Kammarrätten instämde i Försäkringskassans bedömning att en sådan omfattande efterforskningsinsats gick utöver det som en myndighet var skyldig att göra. (KRNS 4065-20)

Rättsfall

Sökanden hade begärt att få ta del av alla handlingar där Försäkringskassan hade ansökt om verkställighet av underhållsbidrag enligt rådets förordning (EG) nr 4/2009. Enligt Försäkringskassan skulle det krävas en manuell genomgång av över 10 000 ärenden för att kunna identifiera de efterfrågade handlingarna. Enligt kammarrätten var detta efterforskningsåtgärder av sådan omfattning att de gick utöver vad myndigheten är skyldig att utföra. (KRNS 8599-18)

Sökanden hade bland annat begärt att få uppgifter om hur hennes bank-id använts. Försäkringskassan uppskattade att det skulle ta en medarbetare sju veckor att efterforska uppgifterna. Kammarrätten gjorde samma bedömning som Försäkringskassan – att det rörde sig om sådana omfattande efterforskningar som Försäkringskassan inte var skyldig att göra. (KRNS 4508-19)

Sökanden hade begärt att få ta del av samtliga handlingar om personer som beviljats assistansersättning och personliga assistenter som Försäkringskassan skickat till samtliga banker under en viss tidsperiod. Kammarrätten konstaterade att begäran var preciserad på ett visst sätt och avsåg en viss tidsperiod. Försäkringskassan hade dock uppgett att man inte registerför i vilka ärenden det begärs in uppgifter från banker. Enligt Försäkringskassan skulle det därför krävas en manuell genomgång av samtliga utredningar under perioden, vilka uppgår till drygt 3 000, för att ta fram de efterfrågade handlingarna. Kammarrätten bedömde att det rörde sig om efterforskningsåtgärder av sådan omfattning att de gick utöver vad Försäkringskassan är skyldig att utföra. (KRNS 868-21)

Sökanden hade begärt att få kopior av samtliga mejl som har skickats mellan Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg, under perioden 1 januari- 31 december 2020. Kammarrätten konstaterade att det rörde sig om tydligt beskrivna handlingar. Försäkringskassan uppgav i sitt beslut att myndigheten inte har några tekniska hjälpmedel som möjliggör en sökning i samtliga anställdas e-postlådor samtidigt för att ta fram de efterfrågade handlingarna. För att identifiera och ta fram handlingarna skulle varje medarbetares mejllåda behöva genomsökas en i taget. Det rörde sig om cirka 14 000 e-postlådor och tidsåtgången för att hantera varje e-postlåda beräknas till i genomsnitt 3,5 timmar. Kammarrätten bedömde att det rörde sig om sådan omfattande efterforskning som en myndighet inte är skyldig att utföra. (KRNS 2867-21)

Omfattande efterforskningar handlar om att leta efter handlingar, inget annat. Det handlar inte om att det tar lång tid att eller är svårt att ta ställning till om handlingarna kan lämnas ut, för det finns ingen begränsning i hur mycket arbete en myndighet måste lägga på sådant. Det handlar inte heller om att det tar långt tid eller är svårt att kopiera handlingarna och maskera uppgifter i dem. Att sådant arbete är omfattande är inte grund för avslag (läs mer i avsnitt 7.4).

Det är också viktigt att skilja mellan vad som är *för omfattande efterforskningar* och en arbetsinsats som kräver mer än *rutinbetonade åtgärder* (som beskrivits i avsnitt 2.2.3). Det är inte korrekt att avslå en begäran om att ta del av en pappershandling eller färdig elektronisk handling med hänvisning till att det skulle krävas mer än rutinbetonade åtgärder att leta fram den. Det måste i stället röra sig om *för omfattande efterforskningar*, det vill säga betydligt mer omfattande arbete än vad som anses utgöra rutinbetonade åtgärder.

Sökbegränsningar i dataskyddsregelverket kan ha betydelse vid efterforskning av pappershandlingar och färdiga elektroniska handlingar. Försäkringskassan är förhindrad att använda vissa sökbegrepp för att efterforska handlingar i kärnverksamheten. Exempelvis är vi oftast förhindrade att använda känsliga personuppgifter, som diagnos, som sökbegrepp i kärnverksamheten. Det begränsar våra praktiska möjligheter att efterforska handlingar. Om vi inte får använda vissa sökbegrepp i våra system för att söka efter de handlingar som sökanden beskrivit, så blir det i stället ofta fråga om manuella efterforskningar. Om det rör sig om för omfattande manuella efterforskningar kan det bli ett avslag. (Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 2 kap. 7 § TF, SOU 2001:3 s. 145, SOU 2010:4 s. 146 och 285.) Läs mer om Försäkringskassans sökbegränsningar i avsnitt 9.7.2.

Rättsfall

Sökanden hade begärt all mejlkorrespondens mellan Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg under en angiven tidsperiod. Försäkringskassan bedömde att mejlen inte var allmän handling då det krävdes mer än rutinbetonade åtgärder för att få fram handlingarna. Kammarrätten anförde att begäran avsåg färdiga elektroniska handlingar och att sådana handlingar förvaras hos en myndighet även om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att göra dem tillgängliga. Det var därför inte riktigt att avslå begäran med hänvisning till bestämmelsen om sammanställningar i 2 kap. 6 § andra stycket TF. Målet återförvisas till Försäkringskassan för ny prövning. (KRNS 1272-21)

Försäkringskassan hade avslagit en begäran om att få ta del av vissa beslut om sjukpenning med hänvisning till att det inte var tillåtet att söka fram uppgifterna. Kammarrätten uttalade att förbud för en myndighet att använda vissa sökbegrepp vid sökningen efter handlingarna saknar betydelse för frågan om färdiga elektroniska handlingar är förvarade hos myndigheten eller inte. Det gäller även för konventionella handlingar. Sådana begränsningar i myndighetens befogenhet att göra sökningar kan dock begränsa möjligheterna, rent praktiskt, att identifiera och eftersöka handlingarna. Målet återförvisades till Försäkringskassan för att ta ställning till, bland annat, om de efterfrågade besluten gick att identifiera och efterforska. (KRNS 6015-18)

Sökanden hade begärt att få ta del av handlingar i ärenden där Försäkringskassan bedömt suicid som arbetsskada. Av Försäkringskassans beslut och kammarrättens domskäl framgår att Försäkringskassan saknade möjlighet att söka fram de efterfrågade handlingarna på elektronisk väg, eftersom man var förhindrad att använda vissa sökbegrepp för att söka fram handlingarna. Det skulle krävas omfattande arkivforskning för att söka fram handlingarna eftersom man skulle behöva söka igenom ett mycket stort antal ärenden manuellt. Det gick inte att fullt ut bedöma vilken arbetsinsats som skulle krävas för att hitta de handlingar som begärdes utlämnade, men det kunde konstateras att arbetsinsatsen skulle vara mycket omfattande. Mot den bakgrunden ansåg kammarrätten att de åtgärder som behövde vidtas var alltför omfattande för att Försäkringskassan skulle ha skyldighet att efterforska de efterfrågade handlingarna. Kammarrätten avslog överklagandet. (KRNS 2020-21)

7.6 Skyldighet att lämna ut en maskerad handling

Om det finns uppgifter i en handling som omfattas av sekretess har sökanden rätt att ta del av handlingen, men de aktuella uppgifterna ska maskeras (läs mer om maskering i riktlinjerna [2011:7] för *utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter*).

Om alla uppgifter i en handling omfattas av sekretess och ska maskeras finns det ingen skyldighet att lämna ut handlingen. Det finns nämligen ingen skyldighet att lämna ut ett tomt papper. Myndigheten är inte heller skyldig att lämna ut en handling som efter maskering av alla sekretessbelagda uppgifter inte längre har något egentligt innehåll. Så kan vara fallet om allt som återstår är uppgifter om sidnummer, datum, lösryckta ord eller meningar som inte ger någon bild av handlingarnas egentliga innehåll. (Bohlin 2015, s. 115, RÅ 1989 ref. 111 och HFD 2017 not. 7.)

7.7 Hur och när en allmän handling ska lämnas ut

2 kap. 15 § TF

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter betydande hinder. Detsamma gäller en upptagning som avses i 3 §, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet.

2 kap. 16 § TF

Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa en kopia av en karta, ritning eller bild eller av en upptagning som avses i 3 § och som inte är en upptagning för automatiserad behandling, om det skulle innebära svårigheter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

En begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Läs mer

I Försäkringskassans riktlinjer (2011:7) *för utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter* finns mer praktisk information om hur Försäkringskassan lämnar ut kopior av handlingar vid en begäran.

7.7.1 Lämna ut en handling på stället

Om en handling är allmän och offentlig ska sökanden genast eller så snart som möjligt få ta del av den på stället så att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Att lämna ut en handling *på stället* innebär att den sökande tar del av handlingen som sådan där den finns, exempelvis i myndighetens lokaler, över disk eller via en bildskärm där. På Försäkringskassan handlar det normalt om att lämna ut handlingar på en av våra olika kundmötesplatser. Av TF följer ingen skyldighet att tillhandahålla en handling på ett annat ställe inom en myndighet än där myndigheten förvarar den (RÅ 2007 ref. 68).

Hur snart ska handlingen lämnas ut?

En allmän handling som inte omfattas av sekretess ska lämnas ut genast eller så snart det är möjligt, vilket i princip betyder omedelbart (Norström 1999, s. 215). Normalt sett ska en handling lämnas ut medan den sökande väntar. Om det är motiverat kan den lämnas ut under dagen eller påföljande dag.

Huvudregeln är alltså att utlämnandet ska ske utan dröjsmål. Vissa omständigheter kan dock motivera ett undantag från huvudregeln så att utlämnandet i stället sker efter ett visst dröjsmål, men så snart det är möjligt. Skäl för dröjsmål kan vara tillfälliga hinder i myndighetens arbete. En begäran kan till exempel gälla en stor mängd handlingar eller handlingar som förvaras på skilda ställen. Ett annat skäl till att handlingar inte kan lämnas ut omedelbart är att prövningen av själva utlämnandefrågan tar en viss tid. Myndigheten måste ges tid att bedöma om handlingen är allmän och om den omfattas av sekretess. Myndigheten måste även få tid att administrera utlämnandet, bland annat att maskera uppgifter som omfattas av sekretess. (Bohlin 2015, s. 117 f.)

Omständigheten att det är arbetsamt eller stör det ordinarie arbetet att ta fram begärda handlingar eller uppgifter kan alltså påverka sättet och tiden för tillhandahållandet, men det kan inte åberopas till stöd för att vägra att lämna ut dem (jfr avsnitt 7.4).

Ett annat exempel på hinder är att en handling behövs för pågående behandling av ett ärende som inte kan vänta (Norström 1999, s. 211).

Arbetet med att avskilja de sekretessbelagda delarna kan kräva betydande arbetsinsatser och ta lång tid i anspråk. I likhet med arbetet med att ta fram handlingar kan avskiljandet visserligen påverka sättet och tidpunkten för tillhandahållandet av offentliga delar, men det kan inte åberopas till stöd för att vägra att lämna ut dessa delar (JO:s dnr 655-1993).

På vilket sätt ska handlingen lämnas ut?

Sökanden har rätt att (utan avgift) få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

En myndighet bestämmer över på vilket sätt en handling lämnas ut. Exempelvis kan inte en sökande med stöd av TF kräva att en upptagning ska visas på en bildskärm om Försäkringskassan i stället tillhandahåller en utskrift av upptagningen. Det enda kravet är att handlingen är läsbar.

En sökande som tar del av handling på stället har rätt att själv kopiera handlingen, eftersom den får skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Det är alltså inte möjligt att hindra en sökande från att exempelvis fotografera, skriva av eller med en egen medhavd scanner kopiera en allmän handling som hen har fått ta del av på stället (jfr JO:s dnr 2261-2015). Däremot har en enskild aldrig rätt att låna med sig en allmän handling. Vad gäller utlämnande av kopia mot avgift se avsnitt 7.7.2.

Det finns ingen rätt enligt 2 kap. TF att på egen hand ta del av eller göra sökningar i automatiserade register eller handlingar hos myndigheten (RÅ 79 2:34 och RÅ 80 2:42). Av OSL följer däremot ett särskilt ansvar för myndigheten att anordna sin automatiserade behandling av uppgifter så att man beaktar det intresse enskilda kan ha av att själv använda tekniska hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av handlingarna (4 kap. 1 § första stycket 4 OSL). Det som avses är *presentationsterminaler*, det vill säga utrustning där den enskilde kan ta del av handlingar men inte radera eller ändra dem. Om myndigheten har den typen av tekniska hjälpmedel, så finns det en rätt för enskilda att på begäran och under vissa förutsättningar använda det (6 kap. 6 § OSL). Tillgången till en sådan presentationsterminal kan begränsas bland annat med hänvisning till arbetets behöriga gång och med hänsyn till sekretess. Försäkringskassan

har ingen presentationsterminal där allmänheten kan ta del av handlingar i diarium eller ärendehanteringssystem.

Om en handling som ska lämnas ut på stället innehåller både offentliga och sekretessbelagda uppgifter ska sökanden få del av handlingens offentliga delar på en kopia eller avskrift. Sekretessbelagda uppgifter maskeras.

Begränsningar i myndighetens skyldighet

En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället om det möter betydande hinder, till exempel brist på disponibla lokaler eller risk för att handlingen skadas. Den sökande har då rätt att avgiftsfritt få handlingen i kopia eller avskrift (Norström 1999, s. 215–216). Betydande hinder kan också bestå i att handlingen just när den begärs utlämnad används i myndighetens arbete (JO:s dnr 2840-1989).

Ibland kan det hända att en sökande inte riktigt vet vart hen ska vända sig för att få ut handlingar eller uppgifter. Det kan också bli aktuellt för flera myndigheter att pröva utlämnandet av en och samma handling. Skyldigheten att pröva frågan om utlämnande gäller den myndighet den sökande har vänt sig till. När det gäller just upptagningar finns ingen skyldighet att tillhandahålla en sådan handling på stället om den sökande utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet (2 kap. 15 § andra stycket TF). Beträffande upptagningar för automatiserad behandling finns alltså viss möjlighet att hänvisa den sökande till en annan myndighet (Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 2 kap. 12 § TF).

7.7.2 Lämna ut en kopia av en allmän handling

Den som vill ta del av en allmän handling har också rätt att mot en avgift få en kopia eller avskrift av en handling till den del den är offentlig.

Hur snart ska handlingen lämnas ut?

När det gäller att lämna ut kopior är kravet på skyndsamhet inte lika strängt som vid utlämnande på stället, men i praktiken ska en begäran om kopior behandlas lika skyndsamt. Kopior bör expedieras samma dag (JO:s dnr 2504-1996). Även för kopior gäller dock att någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt. Utrymmet för detta är ganska begränsat. Ett visst dröjsmål är dock ofrånkomligt om begäran gäller eller fordrar genomgång av ett omfattande material (JO:s dnr 4586-2005). Om en begäran gäller en större mängd handlingar måste en myndighet få tillräcklig tid för att få fram kopiorna (Norström 1999, s. 218).

På vilket sätt ska handlingen lämnas ut?

Sökanden har rätt att mot en avgift få en avskrift eller kopia av en allmän handling, till den del handlingen får lämnas ut. Uppgifter som omfattas av sekretess ska maskeras.

En myndighet ska ta betalt för utlämnande av kopior. När och hur Försäkringskassan tar betalt för kopior framgår av riktlinjerna 2011:7.

Begränsningar i myndighetens skyldighet

Vad gäller begäran om att få en avskrift eller kopia saknas det en sådan begränsning om *betydande hinder* som finns när det gäller att tillhandahålla en handling på stället. Det betyder att myndighetens skyldighet att lämna ut en avskrift eller kopia i princip är ovillkorlig (jfr HFD 2019 ref. 1).

Det finns ett undantag från rätten att få en avskrift eller kopia. Om det inte följer av lag är myndigheten inte skyldig att lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. Detta är inget förbud mot att lämna ut en elektronisk kopia av en elektronisk handling. Dataskyddsregelverket kan dock utgöra hinder mot att lämna

sådana kopior (läs mer i avsnitt 10.2 där det beskrivs vad som gäller när Försäkringskassan lämnar ut handlingar digitalt).

Sedan den 1 augusti 2022 kan enskilda begära *tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande*. En sådan begäran kan under vissa förutsättningar innebära en rätt att få handlingar eller uppgifter skickade till sig digitalt.

Läs mer

I Försäkringskassans riktlinjer (2011:7) *Utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter* kan du läsa mer om vad som gäller när enskilda begär att få ta del av handlingar eller uppgifter digitalt.

Du kan läsa mer om begäran om tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande i Försäkringskassans IM (2023:071) *Begäran om tillgängliggörande av data för Vidareutnyttjande*.

7.7.3 Lämna ut uppgifter till enskilda enligt OSL

Myndighetens skyldighet att lämna ut en uppgift ur en allmän handling är inte en skyldighet enligt 2 kap. TF utan följer av OSL (se avsnitt 1.6). Skyldigheten gäller under förutsättning att uppgiftslämnandet inte hindrar arbetets behöriga gång. I det begreppet ligger att en myndighet inte behöver prioritera en begäran framför andra mer brådskande angelägenheter (Norström 1999, s. 219–221). Utlämnandet ska dock hanteras snabbt och med förtur framför andra arbetsuppgifter (se bland annat JO:s dnr 1950-1992). Det ligger i sakens natur att det inte bör ta längre tid att lämna en uppgift än att lämna ut handlingen varifrån uppgiften hämtats (JO 1989/90 s. 371).

Telefonförfrågningar måste besvaras såvida de inte stör arbetet. Det bör dock inte ta längre tid att lämna en muntlig uppgift än det skulle göra att lämna ut själva handlingen (JO:s dnr 953-1988). Om en upplysning per telefon anses hindra arbetet kan man neka den sökande att få uppgiften muntligt. I stället kan hen erbjudas att läsa handlingen på en anvisad plats eller få en kopia skickad till sig.

Andra exempel på när en begäran kan sägas hindra arbetets behöriga gång är om en handläggare håller på med att handlägga det ärende som handlingen hör till eller om den sökandes begäran är så omfattande att det inte är rimligt att myndigheten kan klara den på en gång utan allvarliga störningar av det egna arbetet (Lenberg m.fl. JUNO version 21, kommentaren till 6 kap. 4 §).

Det är ofta svårt att avgöra om det rör sig om en begäran om att ta del av en handling i sig eller en uppgift ur handlingen. På Försäkringskassan hanteras en begäran om att ta del av en allmän handling och en begäran om att ta del av en uppgift i praktiken på samma sätt.

Även om bestämmelserna om uppgiftslämnande inte innehåller något sådant skyndsamhetskrav som finns i TF, så är alltså utgångspunkten att förfrågan ska hanteras skyndsamt.

Läs mer

En förfrågan om uppgifter hanteras enligt Försäkringskassans riktlinjer (2011:7) *Utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter*.

7.8 Hantering av ett utlämnandeärende

Läs mer

I Försäkringskassans riktlinjer (2011:7) *Utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter* beskrivs hur en begäran om allmän handling ska hanteras rent praktiskt. Där finns även information om vem som ska hantera ett utlämnandeärende på Försäkringskassan, diarieföring, dokumentation, avgiftsuttag och överklagande.

8 Meddelarfriheten och dess förhållande till sekretessprövningen

8.1 Vad är meddelarfrihet?

I TF och YGL finns bestämmelser om meddelarfrihet. Dessa bestämmelser innebär att en offentlig funktionär, till exempel en anställd på en myndighet, i viss utsträckning har rätt att straffritt lämna ut sekretessbelagda uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift, radio eller TV. Det kan exempelvis handla om att lämna uppgifter till massmedia för publicering.

Meddelarfriheten har sin grund i att sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressen. Önskemålet om insyn kan i ett särskilt fall vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessregeln. Ibland kan också en bestämmelse om skydd på ett olämpligt sätt hindra insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter (prop. 1979/80:2 Del A s. 105).

Meddelarfriheten innebär inte någon skyldighet att lämna ut sekretesskyddade uppgifter, utan en möjlighet att göra det.

Handlingar får inte lämnas ut med stöd av meddelarfriheten.

8.2 Meddelarfriheten kan inte begränsas hur som helst

Meddelarfriheten kan begränsas av tystnadsplikt, men endast i den utsträckning som anges i bland annat 13 kap. OSL.

Genom att det finns en grundlagsskyddad rätt att lämna ut uppgifter är det exempelvis inte tillåtet att från en myndighets sida hindra en anställd att uttala sig i vissa frågor eller förbjuda någon att uttrycka åsikter i en speciell fråga. Om det av någon anledning uppstår en besvärlig situation inom en myndighet kan det å andra sidan vara möjligt och lämpligt att göra klart vem som är mest lämpad att uttala sig för myndighetens räkning. Detta är inget som står i strid med meddelarfriheten (se vidare JO:s dnr 1284-2004).

8.3 I vilka situationer används meddelarfriheten?

Ett ganska vanligt exempel på när meddelarfriheten används är när en anställd vill förmedla information om olika åtgärder som visar att myndigheten verkar för förbättringar inom sitt verksamhetsområde. Det händer också att anställda har synpunkter på hur effektivt en myndighet bedriver sin verksamhet eller att de vill uttala sig i den allmänna debatten.

Meddelarfriheten kan även bli aktuell i enskilda försäkringsärenden. I de fallen kan det dock vara svårt för en enskild medarbetare att för egen del avgöra om hen kan eller bör utnyttja sin meddelarfrihet eller i vilket läge det kan ske.

9 Behandling av personuppgifter

Det huvudsakliga syftet med dataskyddslagstiftningen är att skydda enskildas personliga integritet genom att begränsa och ge enskilda inflytande över hanteringen av deras personuppgifter. Genom särskilda bestämmelser tillåts viss behandling av personuppgifter för vissa särskilt angivna ändamål.

9.1 Tillämplig lagstiftning

9.1.1 EU:s dataskyddsförordning

Från och med den 25 maj 2018 är EU:s dataskyddsförordning – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) – direkt tillämplig i Sverige. Det innebär att den gäller som svensk lag. Samma dag upphörde personuppgiftslagen (PUL) att gälla. Vid behandling av personuppgifter ska alltså numera bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning tillämpas.

EU:s dataskyddsförordning kompletteras i vissa avseenden av nationella bestämmelser. Det är dock viktigt att komma ihåg att den nationella regleringen inte är uttömmande, utan att EU:s dataskyddsförordning också gäller vid all behandling av personuppgifter.

9.1.2 Dataskyddslagen och tillhörande förordning

Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning kompletterar dataskyddsförordningen på ett generellt plan. I dataskyddslagen finns bland annat bestämmelser om sanktionsavgifter och skadestånd.

Dataskyddslagens bestämmelser ska inte tillämpas om en annan lag eller förordning innehåller bestämmelser som föreskriver något annat.

9.1.3 114 kap. SFB och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

För behandling av personuppgifter inom Försäkringskassans kärnverksamhet, det vill säga handläggning av socialförsäkringsärenden, finns kompletterande bestämmelser i 114 kap. SFB och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (SofdF).

114 kap. SFB är vad man i dagligt tal brukar kalla en "registerlagstiftning".

9.1.4 Lagen och förordningen om den officiella statistiken

För behandling av personuppgifter i Försäkringskassans särskilda statistikverksamhet gäller, utöver EU:s dataskyddsförordning, även bestämmelserna i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

9.2 Personuppgifter

9.2.1 Vad är en personuppgift?

En personuppgift är alla uppgifter om en identifierad eller identifierbar, fysisk, levande person. Det kan till exempel vara uppgifter om vad personen heter, var personen bor,

hur personen ser ut (ett foto), var personen jobbar, hur personen mår (hälsa), vilket parti personen röstar på eller personens sexuella läggning

En person kan identifieras genom till exempel namn, personnummer, adress, diarienummer, ärendenummer eller IP-adress, men även genom faktorer som ensamma eller tillsammans är specifika för personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. Exempelvis kan en uppgift om kön tillsammans med uppgift om yrke och en ovanlig diagnos göra det möjligt att identifiera en fysisk person.

Den juridiska definitionen av en personuppgift finns i artikel 4 i EU:s dataskyddsförordning.

Uppgifter om avlidna personer är inga personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning. Enligt 114 kap. 2 § tredje stycket SFB ska bestämmelserna i 114 kap. trots detta gälla även uppgifter om avlidna personer. Bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning gäller dock inte för uppgifter om avlidna.

Uppgifter om juridiska personer är inte heller personuppgifter. Uppgifter om en enskild firma är dock en personuppgift eftersom en enskild firma drivs av en enda fysisk person.

9.2.2 Vad är en känslig personuppgift?

Känsliga personuppgifter är sådana personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person (till exempel fingeravtryck), uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

Uppgift om hälsa är enligt skäl 35 och artikel 4.15 i EU:s dataskyddsförordning ett vitt begrepp som täcker in alla uppgifter som avslöjar något om en persons tidigare, nuvarande eller framtida fysiska eller psykiska hälsotillstånd. Det kan röra sig om allt från uppgift om diagnos och funktionsnedsättning till uppgift om sjukskrivning, ansökt och/eller beviljad socialförsäkringsförmån och kontakt med vårdinrättning.

I artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning benämns uppgifterna som särskilda kategorier av uppgifter, men Sverige har valt att använda begreppet känsliga personuppgifter.

Personuppgifter kan vara känsliga ur ett informationssäkerhetsperspektiv, även om de inte omfattas av begreppet känsliga personuppgifter (se anvisningarna 2022:09 *Säkerhet på Försäkringskassan*). De bestämmelser som gäller för känsliga personuppgifter, gäller dock endast sådana uppgifter som omfattas av definitionen i artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning.

9.2.3 Vad är en uppgift om lagöverträdelse?

Uppgifter om fällande domar i brottmål, lagöverträdelser som innefattar brott eller straffprocessuella tvångsmedel är enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning uppgifter om lagöverträdelser.

I SFB inkluderas i begreppet även uppgifter om administrativa frihetsberövanden, vilket framgår av 114 kap. 12 § SFB. Ett administrativt frihetsberövande är en myndighets beslut om att omhänderta någon utan att detta först prövats av domstol.

Av EU-domstolens dom den 22 juni 2021, mål nr C-439/19, framgår att även vissa administrativa förfaranden av repressiv art kan vara uppgifter om lagöverträdelser. I det aktuella fallet handlade det om prickning av förare vid överträdelser av trafikregler.

9.2.4 Vad är pseudonymiserade personuppgifter?

Att personuppgifter pseudonymiseras innebär att det inte längre går att hänföra uppgifterna till en fysisk person utan att kompletterande uppgifter används. Enligt artikel 4.5 i EU:s dataskyddsförordning ska de kompletterande uppgifterna förvaras separat och vara föremål för särskilda säkerhetsåtgärder.

Ett exempel på pseudonymisering är när personnummer översätts till löpnummer och kodnyckeln förvaras separat med särskilda behörighetsbegränsningar. Det bör dock beaktas att om kvarstående uppgifter tillsammans kan identifiera en fysisk person, till exempel uppgift om bostadsort och en ovanlig diagnos, räknas uppgifterna inte som pseudonymiserade.

Pseudonymisering är en säkerhetsåtgärd och innebär inte att uppgifterna upphör att vara personuppgifter. Samtliga regler som gäller behandling av personuppgifter gäller således även dessa personuppgifter.

9.2.5 Vad är anonymiserade uppgifter?

Personuppgifter som avidentifierats på ett sådant sätt att de inte längre kan hänföras till en fysisk person, räknas enligt skäl 26 i EU:s dataskyddsförordning som anonymiserade. Det krävs då att det inte är möjligt, varken genom befintliga uppgifter eller genom att tillföra andra uppgifter, att avgöra vilken fysisk person uppgifterna avser.

Om personuppgifter har anonymiserats räknas de inte längre som personuppgifter. Bestämmelser som gäller behandling av personuppgifter är då inte längre tillämpliga.

9.3 Behandling av personuppgifter

Begreppet behandling definieras i artikel 4.2 i EU:s dataskyddsförordning. Med behandling avses alla åtgärder som går att vidta med personuppgifter. Det kan till exempel vara insamling, registrering, strukturering, lagring, ändring, bearbetning, läsning, användning, utlämning, spridning, radering eller förstöring.

Att en personuppgift finns hos Försäkringskassan innebär alltså att personuppgiften behandlas här.

9.3.1 Automatiserad och manuell behandling

Både EU:s dataskyddsförordning och de författningar som det redogörs för i avsnitt 9.1 är tillämpliga på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg. All elektronisk behandling av personuppgifter omfattas således av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och de aktuella författningarna.

Manuell behandling av personuppgifter omfattas av bestämmelserna om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Ett register är enligt artikel 4.6 i EU:s dataskyddsförordning en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier.

För Försäkringskassans del innebär det till exempel att pappersakter i vissa fall kan omfattas av dataskyddslagstiftningen när handlingarna är diarieförda i ett digitalt diarieföringssystem.

Manuella utskick av handlingar som skrivits ut från it-systemen omfattas av dataskyddslagstiftningen. Det beror på att utskicket är ett led i den automatiserade behandlingen av personuppgifter – handlingarna skrivs ut från IT-systemet i syfte att skickas iväg.

9.4 Personuppgiftsansvar

Personuppgiftsansvarig är enligt artikel 4 i EU:s dataskyddsförordning den som bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om detta bestäms i en författning, kan även den personuppgiftsansvarige utses i författningen. Försäkringskassan har i 114 kap. 6 a § SFB utsetts att vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs här. Det är således ingen fysisk person på Försäkringskassan som är personuppgiftsansvarig.

Personuppgiftsansvaret innebär ett ansvar för att all behandling av personuppgifter sker i överensstämmelse med tillämpliga bestämmelser.

9.5 Personuppgiftsbiträde

Ett personuppgiftsbiträde är enligt artikel 4.8 i EU:s dataskyddsförordning en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institution eller ett annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

Personuppgiftsbiträdet finns alltid utanför den egna organisationen. Det kan till exempel vara en leverantör som driftar ett HR-system för Försäkringskassans räkning eller en myndighet som utför arbete åt en annan myndighet. Statens servicecenter behandlar personuppgifter för Försäkringskassans räkning och Försäkringskassan behandlar personuppgifter för Pensionsmyndighetens räkning.

Den som får personuppgifter från Försäkringskassan i syfte att använda uppgifterna för ändamål i sin egen verksamhet är inte ett personuppgiftsbiträde.

När Försäkringskassan anlitar ett personuppgiftsbiträde, ska det skrivas ett särskilt biträdesavtal (Pub-avtal). Vad som ska föreskrivas i avtalet framgår av artikel 28.3 i EU:s dataskyddsförordning. Personuppgiftsbiträdet får enligt artikel 29 i EU:s dataskyddsförordning endast behandla personuppgifter på instruktion från Försäkringskassan, om inte en skyldighet att behandla uppgifter framgår av annan författning.

Försäkringskassan har tagit fram en särskild mall för biträdesavtal, som finns på Fia.

Av artikel 28.1 i EU:s dataskyddsförordning framgår att personuppgiftsbiträdet måste kunna ge tillräckliga garantier om att det kan genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder på ett sådant sätt att behandlingen uppfyller kraven i dataskyddsförordningen. Om det tilltänkta biträdet inte kan ge sådana garantier, får Försäkringskassan anlita någon annan i stället.

9.6 Förutsättningar för behandling av personuppgifter

9.6.1 Grundläggande principer för behandling av personuppgifter

För all behandling av personuppgifter gäller enligt artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning vissa grundläggande principer.

Personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt och de ska samlas in för på förhand bestämda och berättigade ändamål, som tydligt angivits. Det måste alltså redan från början vara tydligt för vilket ändamål personuppgifter behandlas. För Försäkringskassans kärnverksamhet finns berättigade ändamål angivna i 114 kap. 7–10 §§ SFB (se avsnitt 9.6.3). För övrig verksamhet måste det särskilt avgöras om ett ändamål är berättigat.

Personuppgifterna ska vara korrekta – alla rimliga åtgärder ska vidtas för att felaktiga uppgifter rättas eller raderas (se avsnitt 9.8.3) – och dessutom vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet. För Försäkringskassans del innebär det att vi inte får behandla sådana personuppgifter som inte har direkt betydelse för verksamheten.

Behandlingen ska ske på ett säkert sätt. Läs mer om säkerhet i avsnitt 9.7.

Behandlingen ska inte heller pågå under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Av 114 kap. 31 § SFB framgår att Försäkringskassan ska gallra personuppgifter som behandlas i kärnverksamheten när de inte längre är nödvändiga med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Riksarkivet får dock besluta om bevarande för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. Om Riksarkivet inte har föreskrivit om bevarande måste Försäkringskassan (Avdelningen för verksamhetsstöd, VO Informationsförvaltning) fatta ett tillämpningsbeslut om gallring innan uppgifter gallras med stöd av 114 kap. 31 § SFB. Inga uppgifter eller handlingar får gallras utan ett sådant beslut.

Läs mer

Läs mer om bestämmelser som gäller gallring och bevarande i vägledning (2004:3) *Försäkringskassan och arkivhantering* och Försäkringskassans riktlinjer (2022:01) *Gallring och bevarande av verksamhetsinformation*.

Det är viktigt att komma ihåg att all behandling av personuppgifter måste uppfylla de grundläggande principerna i EU:s dataskyddsförordning. Även om det finns ett tillämpligt ändamål i 114 kap. SFB att behandla personuppgifter för, måste de aktuella personuppgifterna till exempel också vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet.

9.6.2 Rättslig grund

Behandling av personuppgifter är bara tillåten om den uppfyller minst ett av kraven i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning. Kraven kallas rättsliga grunder. Den första alternativa rättsliga grunden är att den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Behandling kan också ske om den är nödvändig för att fullgöra ett avtal eller en rättslig förpliktelse, för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för en fysisk person och för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Personuppgifter kan dessutom behandlas med stöd av en intresseavvägning.

Begreppet nödvändig

Att behandlingen ska vara nödvändig innebär inte att det ska vara omöjligt att uppnå syftet med behandlingen utan att personuppgifter behandlas. I dagsläget anses det nästan alltid vara nödvändigt att behandla personuppgifter digitalt, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag. (Se prop. 2017/18:105 s. 46 f och EU-domstolens dom i målet Huber mot Tyskland C-524/06, EU:C:2008:724).

Försäkringskassans kärnverksamhet

Lagstiftaren har, genom att i 114 kap. SFB ange tillåtna ändamål, bedömt att det finns en tillämplig rättslig grund för Försäkringskassans behandling av personuppgifter för de aktuella ändamålen. Det krävs alltså inte något särskilt bestämmande av rättslig grund inom kärnverksamheten.

Övrig verksamhet inom Försäkringskassan

Samtycke

Ett samtycke måste vara frivilligt. Det ska vara tydligt vad samtycket avser och det ska ha föregåtts av information från den personuppgiftsansvarige om vad samtycket innebär. Samtycket kan lämnas skriftligt, muntligt eller genom *konkludent handlande* (att man genom sitt agerande visar att man samtyckt) och kan när som helst tas tillbaka. Vad som gäller för samtycke regleras i artikel 4.11 och 7 i EU:s dataskyddsförordning.

Av skäl 43 till EU:s dataskyddsförordning framgår att samtycke inte bör utgöra giltig rättslig grund när det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige, särskilt om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet. Försäkringskassan ska alltså inte använda sig av samtycke när den enskilde i praktiken inte har någon möjlighet att göra ett fritt val.

Även i relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare råder ofta betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige (Artikel 29-gruppens vägledning om samtycke enligt EU:s dataskyddsförordning).

Rättslig förpliktelse, allmänt intresse och myndighetsutövning

En rättslig förpliktelse, en uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning ska, för att kunna utgöra en rättslig grund för behandling av personuppgifter, följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Detta framgår av artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen.

Vad Försäkringskassan har för rättsliga förpliktelser och arbetsuppgifter framgår av bland annat förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, myndighetsförordningen, arbetsmiljölagen (1977:1160) och SFB.

Utanför området för myndighetsutövning är det den rättsliga grunden allmänt intresse som vanligen bör tillämpas av myndigheter. Enligt förarbetena till dataskyddslagen ska begreppet uppgift av allmänt intresse ges en vid betydelse. Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra samt den verksamhet som en statlig myndighet bedriver inom ramen för sin befogenhet är enligt regeringen av allmänt intresse. (Prop. 2017/18:105 s. 56 f.)

Behandling av personuppgifter för myndigheters administration kan i de flesta fall ske med stöd av ett allmänt intresse, rättslig förpliktelse eller avtal.

Syftet med behandlingen av personuppgifter ska enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning framgå av den rättsliga förpliktelsen eller vara nödvändigt för att utföra uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen.

Intresseavvägning

Offentliga myndigheter får inte behandla personuppgifter med stöd av en intresseavvägning när de fullgör sina uppgifter. Detta framgår av artikel 6.1 andra stycket i EU:s dataskyddsförordning.

Behandling av personuppgifter som en myndighet utför utanför den myndighetsspecifika verksamheten, till exempel inom personal- eller ekonomiadministration, har bedömts kunna ske med stöd av en intresseavvägning (SOU 2017:66 s. 193). I de flesta fall sker dock behandling för dessa ändamål med stöd av andra rättsliga grunder.

9.6.3 Ändamål

Ändamål i Försäkringskassans kärnverksamhet

114 kap. 7 § SFB

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får i sin verksamhet behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

1. återsöka vägledande avgöranden,
2. tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar som avses i 2 § ska kunna bedömas eller fastställas,
3. informera om sådana förmåner och ersättningar som avses i 2 §,
4. handlägga ärenden,
5. planera verksamhet samt genomföra resultatstyrning, resultatuppföljning, resultatredovisning, utvärdering och tillsyn av respektive verksamhet, eller
6. framställa statistik i fråga om verksamhet enligt 4 och 5.

Vid behandling för det ändamål som anges i första stycket 1 får inte uppgifter som direkt pekar ut den registrerade användas.

Bestämmelsen anger för vilka ändamål personuppgifter får behandlas inom Försäkringskassans kärnverksamhet. Punkt 2 gäller till exempel behandling av personuppgifter i form av arbetsgivares anmälan av sjukdomsfall innan den försäkrade ansökt om sjukpenning. Punkt 3 avser behandling av personuppgifter i vissa fall innan det finns ett förmånsärende, till exempel uppgifter om blivande föräldrar för att Försäkringskassan ska kunna skicka riktad information om föräldrapenning och läkarintyg som kommer in före en ansökan om exempelvis sjukpenning.

I 114 kap. 8 och 9 §§ SFB finns bestämmelser som möjliggör utlämnande av personuppgifter till andra personuppgiftsansvariga. Ett utlämnande av personuppgifter från ett digitalt system medför en automatiserad behandling av personuppgifter i och med att personuppgifterna tas ut ur systemet, oavsett om överföringen av personuppgifter till mottagaren sker digitalt eller manuellt (inklusive muntligt).

Det är inte tillåtet för Försäkringskassan att samla in personuppgifter enbart i syfte att lämna ut dem. Personuppgifter får därför behandlas för ändamålen i 114 kap. 8 och 9 §§ SFB bara om uppgifterna redan behandlas för ändamålen i 114 kap. 7 § SFB.

Personuppgifter får inom Försäkringskassans kärnverksamhet behandlas endast för de ändamål som anges i 114 kap. SFB och för sådana ändamål som är förenliga med de angivna ändamålen enligt *finalitetsprincipen*. Det är inte tillåtet att behandla personuppgifter för andra ändamål med stöd av till exempel samtycke.

Finalitetsprincipen

114 kap. 10 § SFB

Personuppgifter som behandlas enligt 7–9 §§ får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Personuppgifter får endast samlas in för de ändamål som uttryckligen framgår av 114 kap. 7–9 §§ SFB. Uppgifter som redan samlats in får dock behandlas för andra

ändamål än de uppräknade, under förutsättning att det nya ändamålet inte är oförenligt med det ursprungliga.

Att personuppgifter inte får behandlas för ett ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in kallas finalitetsprincipen och framgår av artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning.

9.6.4 Behandling av känsliga personuppgifter

Försäkringskassans kärnverksamhet

Det finns särskilda bestämmelser som styr när Försäkringskassan får behandla känsliga personuppgifter i kärnverksamheten.

114 kap. 11 § SFB

Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas om uppgifterna lämnats till en myndighet inom socialförsäkringens administration i ett ärende eller är nödvändiga för handläggning av ett ärende. Känsliga personuppgifter får vidare behandlas för något av de ändamål som anges i 7 § första stycket 1 samt 8 och 9 §§ om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

För något av de ändamål som anges i 7 § första stycket 2, 3, 5 och 6 får sådana känsliga personuppgifter behandlas som rör hälsa och som är nödvändiga med hänsyn till ändamålet.

Utöver vad som följer av första stycket första meningen och andra stycket får känsliga personuppgifter inte behandlas för de ändamål som anges i 7 § första stycket 2, 3, 5 och 6. Behandling för något av de ändamål som anges i 7 § första stycket 5 och 6 får inte ske i fråga om andra sådana känsliga personuppgifter än dem som behandlas eller har behandlats för något av de ändamål som anges i 7 § första stycket 2–4.

Möjligheten att behandla personuppgifter är kopplad till de olika ändamålen i 114 kap. 7–9 §§ SFB. Det innebär att känsliga personuppgifter inte får behandlas med stöd av finalitetsprincipen, eftersom den följer av 114 kap. 10 § SFB. Innebörden av bestämmelsen i 114 kap. 11 § SFB är följande:

Samtliga känsliga personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att

- handlägga ett ärende
- återsöka vägledande avgöranden
- lämna ut uppgifter enligt 114 kap. 8 och 9 §§ SFB.

Känsliga personuppgifter om hälsa får behandlas om det är nödvändigt för att

- tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas
- informera om sådana förmåner och ersättningar som avses i 2 §
- planera verksamhet samt genomföra resultatstyrning, resultatuppföljning, resultatredovisning, utvärdering och tillsyn av respektive verksamhet, eller framställa statistik och uppgifterna först har behandlats för att tillgodose behov av underlag, för information eller för handläggning.

Behandling av känsliga personuppgifter med stöd av 114 kap. 11 § SFB anses ske av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse enligt artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning.

För behandling av känsliga personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen gäller ytterligare begränsningar, se avsnitt 9.7.2.

Övrig verksamhet inom Försäkringskassan

Behandling av känsliga personuppgifter inom Försäkringskassans övriga verksamhet är endast tillåten i de fall som framgår av artikel 9.2 i EU:s dataskyddsförordning. Det innebär att känsliga personuppgifter får behandlas bland annat med stöd av samtycke (läs mer i avsnitt 9.6.2), när uppgifterna på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade och när behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk. Ett annat exempel på när det är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter är inom arbetsrätten och på områdena social trygghet och socialt skydd:

3 kap. 2 § första stycket dataskyddslagen

Känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 b i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller den registrerade ska kunna fullgöra sina skyldigheter och utöva sina särskilda rättigheter inom arbetsrätten och inom områdena social trygghet och socialt skydd.

Denna bestämmelse bör enligt förarbetena kunna tillämpas bland annat vid behandling av känsliga personuppgifter som en arbetsgivare utför i samband med en arbetstagares sjukdom och rehabilitering (prop. 2017/18:105 s. 78). Bestämmelsen är alltså tillämplig inom Försäkringskassans personaladministration.

Om behandling av personuppgifter sker med stöd i EU-rätt eller nationell rätt, kan känsliga personuppgifter enligt artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning också behandlas av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Sådant stöd finns bland annat i följande bestämmelse:

3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen

Känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning

1. om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag,
2. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller
3. i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Det är alltså tillåtet för en myndighet att behandla känsliga personuppgifter som lämnats till myndigheten och som därmed är allmänna handlingar. Vidare är det tillåtet att behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt för handläggningen av ett ärende. Utanför ren ärendehandläggning får känsliga personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Av förarbetena framgår att tredje punkten inte är avsedd att tillämpas slentrianmässigt i den löpande verksamheten och att det krävs en bedömning av intrånget i den personliga integriteten i varje enskilt fall (prop. 2017/18:105 s. 194).

Med stöd i EU-rätt eller nationell rätt är det enligt artikel 9.2 j i EU:s dataskyddsförordning också tillåtet att behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

9.6.5 Behandling av uppgifter om lagöverträdelser

Försäkringskassans kärnverksamhet

I 114 kap. 12 § SFB finns särskilda begränsningar som avser Försäkringskassans behandling av uppgifter om lagöverträdelser.

114 kap. 12 § SFB

Uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får behandlas om uppgifterna lämnats till en myndighet inom socialförsäkringens administration i ett ärende eller är nödvändiga för handläggning av ett ärende. Uppgifter om lagöverträdelser får behandlas för något av de ändamål som anges i 7 § första stycket 1 samt 8 och 9 §§ om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

För något av de ändamål som anges i 7 § första stycket 2, 3, 5 och 6 får uppgifter om lagöverträdelser behandlas som enligt 15 § får behandlas i socialförsäkringsdatabasen.

Utöver vad som följer av första stycket första meningen och andra stycket får sådana uppgifter inte behandlas för de ändamål som anges i 7 § första stycket 2, 3, 5 och 6. Behandling för något av de ändamål som anges i 7 § första stycket 5 och 6 får inte ske i fråga om andra sådana uppgifter om lagöverträdelser än dem som behandlas eller har behandlats för något av de ändamål som anges i 7 § första stycket 2-4.

Innebörden av bestämmelsen är följande:

Uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får behandlas för att

- handlägga ett ärende
- återsöka vägledande avgöranden
- lämna ut uppgifter enligt 114 kap. 8 och 9 §§ SFB.

För övriga ändamål i 114 kap. 7 § SFB får sådana uppgifter om lagöverträdelser behandlas som enligt särskilda regler får behandlas i socialförsäkringsdatabasen, se avsnitt 9.7.2. För att uppgifterna ska få behandlas för att planera verksamhet och genomföra resultatstyrning, resultatuppföljning, resultatredovisning, utvärdering och tillsyn av respektive verksamhet, eller framställa statistik, krävs också att uppgifterna först har behandlats för att tillgodose behov av underlag, för information eller för handläggning.

Övrig verksamhet inom Försäkringskassan

Det finns inget särskilt förbud för myndigheter att behandla uppgifter om lagöverträdelser. Försäkringskassan får behandla sådana uppgifter inom andra verksamheter än kärnverksamheten under förutsättning att övriga krav på behandling av personuppgifter är uppfyllda.

9.7 Säkerhetsåtgärder

9.7.1 EU:s dataskyddsförordning

En grundläggande princip enligt artikel 5.1 f i EU:s dataskyddsförordning är att den personuppgiftsansvarige ska vidta åtgärder som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna. Det kan till exempel handla om skydd mot obehörig eller otillåten behandling med hjälp av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder.

Åtgärderna ska, enligt artikel 32 EU:s dataskyddsförordning, när det är lämpligt inbegripa

- pseudonymisering och kryptering av personuppgifter
- förmågan att fortlöpande säkerställa konfidentialitet, integritet, tillgänglighet och motståndskraft hos behandlingssystemen och -tjänsterna
- förmågan att återställa tillgängligheten och tillgången till personuppgifter i rimlig tid vid en fysisk eller teknisk incident
- ett förfarande för att regelbundet testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa behandlingens säkerhet.

Vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till de risker som behandlingen medför, i synnerhet från oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförs, lagrats eller på annat sätt behandlats.

Det är bland annat dataskyddsregleringens krav på säkerhet som föranlett Försäkringskassan att förbjuda lagring av personuppgifter om försäkrade personer i grupprum. Samma säkerhetsaspekter har också motiverat ett förbud för Försäkringskassans medarbetare att mejla känsliga personuppgifter.

En enskild kan inte ge sitt samtycke till att en myndighet frångår krav på säkerhetsåtgärder vid behandling av personuppgifter. Det innebär till exempel att känsliga personuppgifter inte ska mejlas även om den enskilde har samtyckt till det (se JO:s dnr 1376-2013).

Läs mer

Läs mer om informationssäkerhet på Fia, i Försäkringskassans riktlinjer (2018:13) *Säkerhetsregler* och Försäkringskassans anvisningar (2022:09) *Säkerhet på Försäkringskassan*. Stödprocessen beskriver hur personuppgifter får hanteras bland annat vid telefonsamtal, mejl och digitala möten.

Av Försäkringskassans riktlinjer (2016:05) *Grupprum* framgår vilka personuppgifter som får lagras i grupprum.

9.7.2 Behandling av personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen

114 kap. 5 § SFB

Den samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamhet som avses i 2 § utgör socialförsäkringsdatabasen.

Bestämmelsen i 114 kap. 2 § SFB anger kapitlets tillämpningsområde och hänvisningen dit innebär att socialförsäkringsdatabasen omfattar uppgifter i Försäkringskassans kärnverksamhet. Med *socialförsäkringsdatabasen* avses alltså samtliga databaser och register som används för handläggning av förmånsärenden (jfr prop. 2002/03:135 s. 47 f).

I socialförsäkringsdatabasen får enligt 114 kap. 14 § SFB endast sådana personuppgifter behandlas som avser personer som är eller har varit aktuella i kärnverksamheten, eller personer om vilka uppgifter på annat sätt behövs för handläggningen av ett ärende.

Känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse får enligt 114 kap. 16 § SFB behandlas i socialförsäkringsdatabasen om de kommit in i ett ärende eller om de är nödvändiga för att handlägga ärendet. I övrigt följer det av 114 kap. 15 § andra stycket SFB att känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse får behandlas i socialförsäkringsdatabasen bara om det särskilt anges i lag eller förordning. I princip innebär det kravet att den uppgift som ska behandlas ska framgå av 2 § SofdF. Där räknas upp olika personuppgifter, däribland känsliga personuppgifter, som får behandlas i socialförsäkringsdatabasen. För behandlingen gäller de begränsningar som framgår av 114 kap. 11 och 12 §§ SFB (se avsnitt 9.6.4 och 9.6.5).

Särskilt om sökningar (sök begränsningar) i socialförsäkringsdatabasen

Det är inte tillåtet att göra vilka sökningar som helst i socialförsäkringsdatabasen. Vid sökning som omfattar innehållet i fler än en handling i socialförsäkringsdatabasen får enligt 114 kap. 27 § andra stycket SFB endast ärendebeteckning eller beteckning på handling användas som sökbegrepp. Med sökning som omfattar innehållet i fler än en handling avses att en sökmotor kan läsa texten i sådana handlingar som kommit in i anledning av ett ärende eller upprättats i ett ärende och söka efter matchande begrepp (prop. 2002/03:135 s. 109 f).

Känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse får enligt 114 kap. 27 § första stycket SFB som huvudregel inte heller användas som sökbegrepp vid sökning i socialförsäkringsdatabasen. Undantag gäller för sådana sammanställningar som avses i 6 § SofdF.

6 § SofdF

Sammanställningar som avses i 114 kap. 28 § socialförsäkringsbalken får göras avseende urval för tillsyn samt sjukpenning, sjuk-, aktivitets-, rehabiliterings- och arbetsskadeersättning i fråga om

1. stöd för prioritering och planering av handläggningen,
2. urval av ärenden för en tidig bedömning av den försäkrades möjligheter att återfå arbetsförmågan,
3. underlag för diskussioner med arbetsgivare, vårdgivare eller leverantörer,
4. urval av ärenden för särskilda rehabiliteringsinsatser, och
5. uppföljning och utvärdering av vidtagna åtgärder.

Behörighet att göra sådana sammanställningar får ges endast till ett begränsat antal personer vid Försäkringskassan.

Undantaget i 6 § SofdF gäller endast inom de förmåner som räknas upp i paragrafen. Det innebär att den inte kan tillämpas för prioritering och planering inom till exempel assistansersättning och omvårdnadsbidrag.

9.7.3 Behörighetsbegränsningar

114 kap. 17 § andra stycket SFB

Behörighet för åtkomst till socialförsäkringsdatabasen och till personuppgifter hos Migrationsverket ska begränsas till vad som behövs för att den enskilde tjänstemannen ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Det är den anställdes arbetsuppgifter som sätter gränserna för den egentliga behörigheten. Den tekniska behörigheten – den faktiska möjligheten till åtkomst till uppgifter i Försäkringskassans datasystem – kan överstiga den rättsliga behörigheten att ta del av uppgifter. Den anställda får dock endast ta del av den information som hen behöver för att utföra sitt arbete. Läs mer om detta i anvisningarna 2022:09.

Av Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2004:1) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration framgår formerna för hur behörighet ska tilldelas och återkallas.

Försäkringskassan ska enligt 114 kap. 34 § SFB genom särskilda åtgärder kontrollera efterlevnaden av personuppgiftsbehandlingen. Detta sker bland annat genom att alla händelser i Försäkringskassans it-system loggas. Användningen av information och behörigheter följs sedan upp regelbundet.

9.8 Registrerades rättigheter

9.8.1 Information

Av artikel 12–14 i EU:s dataskyddsförordning framgår att Försäkringskassan måste lämna information till de registrerade. Informationen ska vara koncis, klar och tydlig, begriplig och lättillgänglig och avse allt från myndighetens kontaktuppgifter och vilka rättigheter den registrerade har till uppgifter om hur personuppgifterna kommer att användas. Om personuppgifter vid ett senare tillfälle ska behandlas för ett annat ändamål än för det de samlades in, måste ny information lämnas.

Information ska därför lämnas på Försäkringskassans webbsida, i anslutning till Mina sidor och på blanketter i syfte att ge de försäkrade information. När personuppgifter samlas in för att användas utanför kärnverksamheten, till exempel vid anställning eller seminarier, ska information lämnas särskilt.

Om personuppgifterna har samlats in från någon annan än den registrerade, gäller enligt artikel 14.5 i EU:s dataskyddsförordning vissa undantag från kravet på information. Då behöver information inte lämnas om det skulle visa sig vara omöjligt eller innebära en ansträngning som inte står i proportion till nyttan, om mottagande eller utlämnande av personuppgifter är rättsligt reglerat eller om personuppgifterna måste förbli konfidentiella till följd av tystnadsplikt.

9.8.2 Registerutdrag

Den registrerade kan begära registerutdrag och har då enligt artikel 15 i EU:s dataskyddsförordning rätt att få information om bland annat vilka uppgifter som behandlas om hen. Informationen ska även omfatta bland annat ändamålen med behandlingen, de kategorier av personuppgifter som behandlingen gäller och, om det är möjligt, även den period som uppgifterna kommer att lagras.

Av 5 kap. 1 § dataskyddslagen framgår att skyldigheten att lämna information inte gäller sådana uppgifter som den personuppgiftsansvarige inte får lämna ut till den registrerade. Regler om sekretess och tystnadsplikt går alltså före skyldigheten att lämna ut information i registerutdrag. I dataskyddslagen finns också ett undantag som gäller personuppgifter i löpande text som inte har fått sin slutliga utformning:

5 kap. 2 § dataskyddslagen

Artikel 15 i EU:s dataskyddsförordning gäller inte personuppgifter i löpande text som inte har fått sin slutliga utformning när begäran gjordes eller som utgör minnesanteckning eller liknande.

Undantaget i första stycket gäller inte om personuppgifterna

1. har lämnats ut till tredje part,
2. behandlas enbart för arkivändamål av allmänt intresse eller statistiska ändamål, eller
3. har behandlats under längre tid än ett år i löpande text som inte har fått sin slutliga utformning.

Försäkringskassan har ett särskilt undantag som gäller personuppgifter i handlingar i förmånsärenden:

114 kap. 30 § SFB

Personuppgifter i handlingar som kommit in i ett ärende eller upprättats i ett ärende behöver inte tas med i sådan information som avses i artikel 15 i EU:s dataskyddsförordning om den registrerade tagit del av handlingens innehåll. Av informationen ska det dock framgå vilka sådana handlingar som behandlas. Om den registrerade begär information om uppgifter i en sådan handling och anger vilken handling som avses, ska dock informationen omfatta dessa uppgifter, om inte annat följer av bestämmelser om sekretess.

Läs mer

Läs mer om hur du hanterar en begäran om registerutdrag i Försäkringskassans riktlinjer (2008:11) *Hantering av information till den registrerade (registerutdrag)*.

9.8.3 Rättelse, radering och begränsning

Den registrerade har enligt artikel 16–18 i EU:s dataskyddsförordning rätt att få felaktiga personuppgifter som rör hen rättade och att under vissa förutsättningar få uppgifterna raderade eller åtminstone få behandlingen begränsad.

Rätten att få felaktiga personuppgifter rättade är dock inte oinskränkt. Av artikel 17.3 i EU:s dataskyddsförordning följer att rätten att få personuppgifter raderade inte gäller sådana uppgifter som behandlas med stöd av 114 kap. SFB eller i övrigt med stöd av grunderna rättslig förpliktelse, uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning. Inte heller personuppgifter som behandlas för arkivändamål får raderas.

Om personuppgifter har lämnats ut, finns en skyldighet enligt artikel 19 i EU:s dataskyddsförordning att underrätta mottagarna av uppgifterna om eventuell rättelse, radering av personuppgifter eller begränsning av behandling. Detta gäller dock enbart om en sådan underrättelse inte är omöjlig eller medför en oproportionell ansträngning. Den registrerade ska också kunna få information om dessa mottagare.

Läs mer

Läs mer om registervård och hur du hanterar en begäran om rättelse eller radering av personuppgifter i Försäkringskassans riktlinjer (2008:25) *Registervård (rättelse av personuppgifter)*.

9.8.4 Rätt att invända mot behandling

114 kap. 3 § SFB

Sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt detta kapitel får utföras även om den registrerade motsätter sig behandlingen.

Den registrerade har enligt artikel 21 i EU:s dataskyddsförordning rätt att invända mot behandling av personuppgifter som sker med stöd av en arbetsuppgift av allmänt intresse, myndighetsutövning eller en intresseavvägning. Vid en invändning får Försäkringskassan fortsätta att behandla personuppgifterna endast om vi kan visa på tvingande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter eller om det sker för fastställande, utövande eller försvar av rättsliga anspråk.

Rätten att invända mot behandling av personuppgifter gäller enligt 114 kap. 3 § SFB dock inte inom förmånsverksamheten.

9.9 Personuppgiftsincident

Artikel 4.12 i EU:s dataskyddsförordning

personuppgiftsincident: en säkerhetsincident som leder till oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats,

I skäl 85 till EU:s dataskyddsförordning framhålls att en personuppgiftsincident som inte snabbt åtgärdas på lämpligt sätt kan leda till fysisk, materiell eller immateriell skada för fysiska personer. Den kan också leda till bland annat diskriminering, identitetsstöld eller bedrägeri, ekonomisk förlust, skadat anseende, sekretessbrott eller till annan ekonomisk eller social nackdel för den berörda fysiska personen.

Mot bakgrund av detta finns en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att anmäla personuppgiftsincidenter till Integritetsskyddsmyndigheten (IMY). Anmälan ska enligt artikel 33 i EU:s dataskyddsförordning göras utan onödigt dröjsmål, om det är möjligt inom 72 timmar efter incidenten upptäckts. En anmälan som görs efter 72 timmar ska innehålla en motivering till förseningen. Anmälan behöver dock inte göras om det är osannolikt att incidenten medför en risk för fysiska personers rättigheter och friheter.

Om personuppgiftsincidenten sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige enligt artikel 34 i EU:s dataskyddsförordning utan onödigt dröjsmål även informera den registrerade om incidenten.

Personuppgiftsbiträden som får vetskap om en personuppgiftsincident är å sin sida, enligt artikel 33.2 i EU:s dataskyddsförordning, skyldiga att utan onödigt dröjsmål informera den personuppgiftsansvarige.

Läs mer

Läs mer om Försäkringskassans rutiner för hantering av personuppgiftsincidenter i Försäkringskassans anvisningar (2022:07) *Hantering av säkerhetsincidenter*.

9.10 Sanktionsavgift

IMY har möjlighet att ta ut en sanktionsavgift av Försäkringskassan om vi inte följer bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Detta följer av artikel 83.4 och 83.5 i EU:s dataskyddsförordning och 6 kap. 2 § dataskyddslagen. Två olika kategorier av överträdelse föranleder en avgift med maxbelopp på 5 respektive 10 miljoner kronor.

9.11 Dataskyddsombud

Artikel 37.1 a i EU:s dataskyddsförordning

Den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet ska under alla omständigheter utnämna ett dataskyddsombud om

a) behandlingen genomförs av en myndighet eller ett offentligt organ, förutom när detta sker som en del av domstolarnas dömande verksamhet,

Försäkringskassan måste enligt artikel 37 i EU:s dataskyddsförordning utnämna ett dataskyddsbud.

Dataskyddsbudets ställning och uppgifter regleras i artikel 38 och 39 i EU:s dataskyddsförordning. Där framgår att dataskyddsbudet har till uppgift att informera och ge råd till berörda samt övervaka att dataskyddsbestämmelser efterlevs. Dataskyddsbudet ska också samarbeta med IMY och fungera som kontaktpunkt vid förhandssamråd och andra kontakter. Även registrerade ska kunna kontakta dataskyddsbudet. Arbetsuppgifterna ska utföras självständigt, utan instruktioner från den personuppgiftsansvarige, och med möjlighet att i god tid delta i alla frågor som rör dataskydd. Dataskyddsbudet får inte avsättas eller bli föremål för sanktioner för att ha utfört sina arbetsuppgifter.

Av 1 kap. 8 § andra stycket dataskyddslagen följer att Försäkringskassans dataskyddsbud omfattas av reglerna i OSL, vilket innebär att hen omfattas av samma sekretess som Försäkringskassan i övrigt.

Läs mer

Läs mer om Försäkringskassans dataskyddsbud i riktlinjerna (2018:02) *Försäkringskassans dataskyddsbud*.

9.12 Konsekvensbedömning

Artikel 35.1 i EU:s dataskyddsförordning

Om en typ av behandling, särskilt med användning av ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål, sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige före behandlingen utföra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter. En enda bedömning kan omfatta en serie liknande behandlingar som medför liknande höga risker.

Om Försäkringskassan avser att börja en ny behandling av personuppgifter, som sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter, ska vi bedöma den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter. Detta gäller särskilt vid användning av ny teknik.

Dataskyddsbudet ska rådfrågas när Försäkringskassan överväger att göra en konsekvensbedömning och konsekvensbedömningen kan enligt artikel 36 också inkludera samråd med IMY.

9.13 Överklagande

I 7 kap. 2–4 §§ dataskyddslagen regleras uttömmande vilka beslut enligt EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen som kan överklagas. Försäkringskassans beslut om registerutdrag, rättelse, radering, begränsning av behandling, dataportabilitet och den registrerades invändning mot behandling av personuppgifter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Läs mer

Läs mer om hanteringen av överklaganden i vägledningen (2001:7) *Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut och riktlinjerna* (2008:25) *Registervård (rättelse av personuppgifter)*.

10 Dataskyddsbestämmelserna och bestämmelser om offentlighet och sekretess

I detta kapitel behandlas dataskyddsbestämmelsernas förhållande till bestämmelserna om utlämnande och sekretess i TF och OSL.

10.1 Offentlighetsprincipen har företräde, men dataskyddsbestämmelserna har betydelse

Dataskyddsbestämmelserna påverkar inte Försäkringskassans skyldighet att på begäran lämna ut en offentlig allmän handling enligt 2 kap. TF. Att TF har företräde framför EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen framgår av artikel 86 i EU:s dataskyddsförordning och 1 kap. 7 § dataskyddslagen.

Dataskyddsbestämmelserna kan däremot påverka möjligheten att lämna ut handlingar som innehåller personuppgifter digitalt. I avsnitt 10.2 beskrivs mer i detalj vad som gäller för digitalt utlämnande.

Dataskyddsbestämmelserna kan också påverka möjligheterna att göra sökningar för att ta fram en potentiell handling och påverka myndighetens möjligheter att efterforska handlingar digitalt. Detta har beskrivits i avsnitt 2.2.3 och 7.5.4.

En personuppgift omfattas av sekretess om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen. Detta har beskrivits i avsnitt 4.11.

10.2 Digitalt utlämnande av personuppgifter

10.2.1 Ingen rätt att få uppgifter digitalt enligt TF

Det händer att en sökande vill ta del av handlingar och uppgifter i digital form, till exempel via mejl. Som framgår av avsnitt 7.7.2 finns det ingen skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut en allmän handling digitalt i andra fall än när en sådan skyldighet följer av en annan lag (jfr 2 kap. 16 § TF).

Sedan den 1 augusti 2022 kan enskilda begära *tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande* enligt lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data. En sådan begäran kan under vissa förutsättningar innebära en rätt att få handlingar eller uppgifter skickade till sig digitalt.

Även när det inte finns någon skyldighet för Försäkringskassan att lämna ut handlingar eller uppgifter i elektronisk form kan det vara möjligt att göra det. Det förutsätter att det bedöms tillåtet och lämpligt med hänsyn till reglerna om sekretess, dataskydd och informationssäkerhet. Om begäran avser andra uppgifter än personuppgifter, finns inga dataskyddsbestämmelser att ta hänsyn till.

Läs mer

Läs mer om att lämna ut handlingar eller uppgifter digitalt vid en begäran om allmän handling i Försäkringskassans riktlinjer (2011:7) *Utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter*.

Läs mer om begäran om tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande i Försäkringskassans IM (2023:071) *Begäran om tillgängliggörande av data för Vidareutnyttjande*.

10.2.2 Förutsättningar för elektroniskt utlämnande av uppgifter inom förmånsverksamheten

Omfattas personuppgifterna av en särskild registerförfattning krävs att det finns stöd i en ändamålsbestämmelse för att lämna ut personuppgifter. I 114 kap. SFB finns sådana ändamålsbestämmelser i 8 och 9 §§ (se avsnitt 9.6.3).

Försäkringskassan kan med stöd av ändamålsbestämmelserna till exempel lämna ut personuppgifter digitalt när de behövs vid ärendehandläggning vid vissa andra myndigheter, när uppgifter ska lämnas till andra på grund av uppgiftsskyldigheter eller andra sekretessbrytande bestämmelser och när uppgifter ska lämnas på grund av åtaganden inom EU eller i avtal om social trygghet med andra stater.

Av säkerhetsskäl finns i 114 kap. SFB och SofdF dessutom angivet i detalj till vem uppgifterna får lämnas ut digitalt, vilka uppgifter det handlar om och hur detta får ske: på medium för automatiserad behandling eller genom direktåtkomst.

Utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling avser till exempel utlämnande via mejl, fil, eller internet. Direktåtkomst är när mottagaren har elektronisk tillgång till den utlämnande myndighetens uppgifter. I praktiken har gränsen mellan de två utlämningsätten kommit att mer eller mindre suddas ut.

Försäkringskassan lämnar genom LEFI Online ut uppgifter till andra myndigheter. Utlämnandet har prövats av HFD, som har konstaterat att LEFI Online medför utlämnande på medium för automatiserad behandling. De myndigheter som begär uppgifter via LEFI Online kan inte på egen hand söka information i socialförsäkringsdatabasen, utan ett utlämnande förutsätter att Försäkringskassan reagerar på en begäran. De andra myndigheterna anses därför inte ha sådan teknisk tillgång till upptagningarna i socialförsäkringsdatabasen som avses i 2 kap. 6 § första stycket TF, varför förfarandet inte är att betrakta som direktåtkomst enligt bestämmelserna i SFB. (HFD 2015 ref. 61)

Exempel på när Försäkringskassan kan lämna personuppgifter på medium för automatiserad behandling

Försäkringskassan kan lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling till exempel i följande situationer:

- När det finns en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet eller inom ramen för EU-samarbetet. Det handlar då vanligtvis om ett regelmässigt utlämnande. (114 kap. 9 och 24 § SFB)
- När vi lämnar ut uppgifter till den enskilde själv (114 kap. 24 § SFB).
- När ett försäkringsbolag behöver uppgifter för att göra en riskbedömning eller prognos och den enskilde samtycker till att bolaget får uppgifterna från

Försäkringskassan (114 kap. 26 §).

Exempel på när Försäkringskassan kan lämna personuppgifter med direktåtkomst

Centrala studiestödsnämnden och a-kassorna har rätt till direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs som underlag för beslut och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda. Detta framgår av 114 kap. 21 § SFB. Vilka uppgifter det handlar om regleras i 3 § SofdF.

Enligt 3 a § SofdF får vissa myndigheter som deltar i samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet ha direktåtkomst till personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning den enskilde samtycker till det. För uppföljning av denna samverkan används ett speciellt IT-system, SUS.

10.2.3 Förutsättningar för digitalt utlämnande av uppgifter i övrig verksamhet

Vid utlämnande av personuppgifter från sådan verksamhet som inte utgör Försäkringskassans kärnverksamhet, är 114 kap. SFB inte tillämpligt. Det handlar till exempel om personuppgifter inom personal- och ekonomiadministration. Då måste vi i stället tillämpa EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

En förutsättning för att personuppgifter ska kunna lämnas ut digitalt är då att det är möjligt med hänsyn till det ändamål för vilket uppgifterna behandlas alternativt inte är oförenligt med detta (ursprungliga) ändamål. I de flesta fall bör det anses förenligt med ändamålet att lämna ut personuppgifter digitalt, om uppgifterna begärts med stöd av TF eller OSL.

10.3 Säkerhetskrav gäller vid all behandling av personuppgifter

Ett utlämnande av personuppgifter måste alltid ske i enlighet med säkerhetsbestämmelserna i artikel 32 i EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 9.7). Det gäller oavsett om utlämnandet sker inom ramen för 114 kap. SFB eller med stöd av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Det kan påverka på vilket sätt uppgifterna kan lämnas.

När Försäkringskassan lämnar ut personuppgifter digitalt, till exempel i ett mejl, måste vi ta hänsyn till anvisningarna (2022:09) *Säkerhet på Försäkringskassan*. Enligt den får inte uppgifter som är sekretessbelagda eller känsliga personuppgifter mejlas. Det gäller även om den enskilde har godkänt att det sker på ett sådant sätt.

Källförteckning

Författningar

EU-rättsliga bestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG

Grundlagar

Regeringsformen

Tryckfrihetsförordningen

Yttrandefrihetsgrundlagen

Lagar

Brottsbalken

Föräldrabalken

Socialförsäkringsbalken

Ärvdabalken

Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Förvaltningslagen (2017:900)

Skatteförfarandelagen (2011:1244)

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Bidragsbrottslagen (2007:612)

Socialtjänstlagen (2001:453)

Lagen (2001:99) om den officiella statistiken

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Lagen (1991:1047) om sjuklön

Folkbokföringslag (1991:481)

Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

Förordningar

Förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service eller enligt motsvarande äldre bestämmelser

Förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd för återgång i arbete

Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)

Myndighetsförordningen (2007:515)

Förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

Folkbokföringsförordningen (1991:749)

Förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter

Riksförsäkringsverkets föreskrifter

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2004:1) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Förarbeten

Propositioner

Prop. 2022/23:48 Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd samt slopad kontrolluppgiftsskyldighet

Prop. 2018/19:47 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service

Prop. 2017/18:224 Lag om försäkringsmedicinska utredningar

Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag

Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

Prop. 2016/17:58 Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen

Prop. 2015/16:65 Utlänningsdatalag

- Prop. 2013/14:162 Ändringar av statistiksekretessen
- Prop. 2009/10:58 Säkerhetskopiors rättsliga status
- Prop. 2009/10:56 Sekretess i vissa anställningsärenden
- Prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag
- Prop. 2007/08:160 Utökat elektroniskt informationsutbyte
- Prop. 2005/06:161 Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m.
- Prop. 2003/04:152 Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration
- Prop. 2002/03:135 Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
- Prop. 2001/02:70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken
- Prop. 1996/97:121 Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen
- Prop. 1994/95:200 Lag om vissa personregister för officiell statistik m.m.
- Prop. 1990/91:111 om sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet m.m.
- Prop. 1986/87:3 om ändring i sekretesslagen (1980:100)
- Prop. 1980/81:28 om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen i fråga om hälso- och sjukvården samt den allmänna försäkringen
- Prop. 1979/80:2 Del A med förslag till ny sekretesslag m.m.
- Prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet

Statens offentliga utredningar

- SOU 2017:66 Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning
- SOU 2015:39 Myndighetsdatalag
- SOU 2010:4 Allmänna handlingar i elektronisk form - offentlighet och integritet
- SOU 2004:6 Översyn av personuppgiftslagen
- SOU 2001:3 Offentlighetsprincipen och den nya tekniken
- SOU 1997:39 Integritet, offentlighet, informationsteknik

Departementsskrivelser

- Ds 2017:37 Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling

Domar och beslut

EU-domstolen

EU-domstolens dom i målet Huber mot Tyskland C-524/06, EU:C:2008:724

EU-domstolens dom av den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima C439/19, EU:C:2021:504

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2023 ref. 40

HFD 2023 ref. 5

HFD 2021 ref. 10

HFD 2020 ref. 50

HFD mål nr 5971-20, 2021-02-24

HFD mål nr 1662-20, 2020-06-03

HFD 2019 not. 16, mål nr 1137-19, 2019-05-07

HFD 2019 ref. 1

HFD 2018 ref. 48

HFD 2018 ref. 17

HFD 2018 not. 7, mål nr 5561-17, 2018-02-27

HFD 2018 ref. 8

HFD mål nr 1947-18, 2018-05-22

HFD mål nr 598-18, 2018-03-20

HFD 2017 ref. 15

HFD 2017 not. 7, mål nr 6647-16, 2017-03-02

HFD mål nr 2358-17, 2017-06-21

HFD 2016 ref. 1

HFD mål nr 3334-16, 2016-09-23

HFD 2015 ref. 61

HFD 2015 ref. 57

HFD 2015 ref. 45

HFD 2015 ref. 25

HFD 2015 ref. 4

HFD 2013 ref. 86

HFD 2012 ref. 64

HFD 2011 ref. 52

RÅ 2009 ref. 17

RÅ 2007 ref. 68

RÅ 2007 ref. 29

RÅ 2007 ref. 16

RÅ 2003 ref. 83

RÅ 1999 ref. 38

RÅ 1999 ref. 36

RÅ 1999 ref. 18 I

RÅ 1999 ref. 18 II

RÅ 1998 ref. 44

RÅ 1997 ref. 26

RÅ 1994 not. 335, mål nr 821-1994, 1994-05-24

RÅ 1993 not. 710, mål nr 4856-1993, 1993-12-13

RÅ 1993 not. 607, mål nr 3707-1993, 1993-10-28

RÅ 1992 not. 650, mål nr 4738-1992, 1992-12-30

RÅ 1992 not. 427, mål nr 4299-1992, 1992-10-01

RÅ 1992 not. 346, mål nr 25-1992, 1992-07-03

RÅ 1992 not. 331, mål nr 514-1992, 1992-06-30

RÅ 1992 not. 270, mål nr 378-1992, 1992-06-10

RÅ 1991 not. 167, mål nr 751-1991, 1991-03-27

RÅ 1989 ref. 111

RÅ 1989 ref. 29

RÅ 1988 ref. 84

RÅ 1986 not. 290, mål nr 4512-1985, 1986-03-19

RÅ 1986 not. 178, mål nr 441-1986, 1986-02-19

RÅ 1987 ref. 1

RÅ 85 2:62

RÅ 1984 2:54

RÅ 1981 2:51

RÅ 1981 2:34 I

RÅ 80 2:42

RÅ 79 2:34

RÅ 1971 ref. 15

RÅ 1951 E 42

Högsta domstolen

NJA 1998 s. 559

NJA 1987 s. 724

Kammarrätterna

KRNS 4781-23, 2023-10-25

KRNS 4691-23, 2023-11-06

KRNS 2078-23, 2023-06-12

KRNS 1302-23 2023-04-21

KRNS 484-23, 2023-04-12

KRNS 6800-22, 2022-12-22

KRNS 6359-22, 2023-01-16

KRNS 5648-22, 2022-09-28

KRNS 4275-22, 2022-10-10

KRNS 3775-22, 2022-09-05

KRNS 3300-22, 2022-06-30

KRNS 2094-22, 2022-04-27

KRNS 375-22, 2022-04-04

KRNS 414-22, 2022-03-31

KRNS 8358-21, 2022-02-04

KRNS 5609-21, 2021-09-03

KRNS 2867-21, 2021-06-08

KRNS 869-21, 2021-05-03

KRNS 868-21, 2021-05-03

KRNS 2020-21, 2021-04-21

KRNS 1272-21, 2021-03-15

KRSU 3146-20, 2021-03-23

KRNS 8480-20, 2021-02-04

KRNS 8022-20, 2021-01-29

KRNS 8021-20, 2021-01-29

KRNS 6328-20, 2020-12-07

KRNG 5421-20, 2020-11-30

KRNJ 3326-20, 2020-11-20

KRNS 5700-20, 2020-10-05

KRNS 5311-20, 2020-09-24

KRNS 4430-20, 2020-08-31

KRNS 5280-20, 2020-08-19

KRSU 1832-20, 2020-08-10

KRSU 2022-20, 2021-07-20

KRNS 4010-20, 2020-07-08

KRNS 4065-20, 2020-07-02

KRNS 3907-20, 2020-07-02

KRNS 1740-20, 2020-06-10

KRNS 2854-20, 2020-06-02

KRNS 2960-20, 2020-05-29

KRNS 2675-20, 2020-05-28

KRNS 765-20, 2020-04-29

KRNJ 633-20, 2020-04-24

KRNJ 263-20, 2020-03-20

KRNS 8855-19, 2020-02-21

KRNS 8504-19, 2020-03-09

KRNS 7391-19, 2019-12-16

KRNS 7453-19, 2019-11-26

KRNS 7094-19, 2019-11-15

KRNS 4508-19, 2019-09-16

KRNS 1827-19, 2019-09-10
KRNG 4518-19, 2019-08-21
KRNS 3658-19, 2019-06-18
KRNJ 3345-18, 2019-03-14
KRNS 8675-18, 2019-01-22
KRNS 8599-18, 2019-01-21
KRNS 8259-18, 2018-12-06
KRNS 6015-18, 2018-09-26
KRNS 5326-18, 2018-09-11
KRNS 2208-18, 2018-05-11
KRNS 6991-17, 2018-02-20
KRNS 6686-17 2018-01-18
KRNG 5677-17, 2017-12-08
KRNG 1328-17, 2017-04-21
KRNG 747-17, 2017-08-22
KRNS 3280-17, 2017-07-14
KRNS 3350-17, 2017-07-14
KRNJ 612-17, 2017-04-04
KRNG 5954-16, 2017-03-16
KRNJ 351-15, 2015-06-01
KRNS 7354-14, 2014-12-17
KRNJ 1733-14, 2014-06-17
KRNS 6115-13, 2013-12-09
KRNJ 2380-13, 2013-11-04
KRNS 4961-13, 2013-09-17
KRNJ 2495-11, 2011-07-20
KRNS 2354-11, 2011-11-25
KRSU 195-09, 2009-04-30
KRNS 5916-08, 2008-07-25
KRNJ 3732-07, 2008-06-19

Regeringens beslut

Fi2016/04431/S3 den 24 augusti 2017

Fi2015/05724/S3 den 21 april 2016

N2004/5636/TP den 2 december 2004

Justitiekanslern

JK 1985 s. 104

JK:s beslut dnr 3687-01-30

JK:s beslut dnr 5036-18-2.1

Justitieombudsmannen

JO:s dnr 5665-2021

JO:s dnr 9586-2020

JO:s dnr 7010-2020

JO:s dnr 5301-2019

JO:s dnr 3996-2018

JO:s dnr 7919-2017

JO:s dnr 4397-2017

JO:s dnr 3507-2017

JO:s dnr 1029-2017

JO:s dnr 7579-2016

JO:s dnr 6579-2016

JO:s dnr 8000-2016

JO:s dnr 5883-2015

JO:s dnr 2261-2015

JO:s dnr 670-2015

JO:s dnr 4768-2014

JO:s dnr 180-2014

JO:s dnr 6231-2013

JO:s dnr 1376-2013

JO:s dnr 440-2012

JO:s dnr 6276-2012 m.fl.

JO:s dnr 5734-2012

JO:s dnr 3032-2011

JO:s dnr 754-2011

JO:s dnr 3078-2010

JO:s dnr 2932-2010

JO:s dnr 3779-2009

JO:s dnr 2430-2009

JO:s dnr 6197-2008

JO:s dnr 1614-2008

JO:s dnr 5807-2007

JO:s dnr 2515-2007

JO:s dnr 2034 -2007

JO:s dnr 2070-2007

JO:s dnr 549-2007

JO:s dnr 1915-2006

JO:s dnr 4586-2005

JO:s dnr 5236-2004

JO:s dnr 5197-2004

JO:s dnr 1284-2004

JO:s dnr 798-2003

JO:s dnr 4773-2003

JO:s dnr 4106-2003

JO:s dnr 4370-2002

JO:s dnr 2668-2000

JO:s dnr 2022-2000

JO:s dnr 1905-2000

JO:s dnr 796-1998

JO:s dnr 1939-1997

JO:s dnr 2504-1996

JO:s dnr 1405-1995

JO:s dnr 4560-1994

JO:s dnr 655-1993

JO:s dnr 1950-1992

JO:s dnr 105-1992

JO:s dnr 1583-1989

JO:s dnr 2840-1989

JO:s dnr 953-1988

JO:s dnr 744-1988

JO:s dnr 2616-1983

JO:s dnr 2533-1982

JO 1980/81 s. 372

JO 1978/79 s. 224

Litteratur

Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde upplagan, Norstedts Juridik, 2015

Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, Norstedts Juridik, JUNO version 21

Lorentzon, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), Lexino, JUNO 12 augusti 2018

Norström, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, Pride Consult AB, 1999

Regner m.fl., Sekretesslagen – En kommentar (med supplement), Norstedts Juridik AB, 1998

Öman, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar, JUNO Version 1 A

Interna styr- och stöddokument

Vägledningen (2017:1) Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal

Vägledningen (2004:1) Kontrollutredning

Vägledningen (2004:7) Förvaltningsrätt i praktiken

Vägledningen (2004:3) Försäkringskassan och arkivhantering

Vägledningen (2003:6) Assistansersättning

Vägledningen (2001:7) Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut

Riktlinjer (2022:01) Gallring och bevarande av verksamhetsinformation

Riktlinjer (2018:13) Säkerhetsregler

Riktlinjer (2018:02) Försäkringskassans dataskyddsbud

Riktlinjer (2016:05) Grupprum

Riktlinjer (2016:02) Anmälan till socialtjänsten eller polisen vid misstanke om att ett barn far illa

Riktlinjer (2011:34) Hantering av skyddade personuppgifter inom Försäkringskassan

Riktlinjer (2011:7) Utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter

Riktlinjer (2009:9) Överlämnande av impulser till kontrollutredning och till andra myndigheter samt beslut i samband med kontrollutredning

Riktlinjer (2008:25) Registervård (rättelse av personuppgifter)

Riktlinjer (2008:11) Hantering av information till den registrerade (registerutdrag)

Riktlinjer (2005:5) för hantering och diarieföring av allmänna handlingar

Anvisningar (2022:07) Hantering av säkerhetsincidenter

Anvisningar (2022:09) Säkerhet på Försäkringskassan

Övrigt

eSams vägledning Eget utrymme hos myndighet

Artikel 29-gruppens vägledning om samtycke enligt EU:s dataskyddsförordning